



256
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"Acatlán"**

La Justicia Administrativa en el
nivel Federal, constituida por
recursos administrativos
el contencioso administrativo
y el Juicio del Amparo

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ABELARDO RAYO TANO

ASESOR

Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez

MEXICO, D.F.

1991

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCION

PAG.

CAPITULO I

EL ESTADO, SUS TRES FUNCIONES
Y LA EMISION DE ACTOS ADMINIS-
TRATIVOS POR PARTE DEL PODER-
EJECUTIVO.

1.1.-	EL ESTADO Y LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS, EJECUTIVAS Y JUDICIALES.	1
1.2.-	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA EMISION -- DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	7
1.3.-	ACTO ADMINISTRATIVO SUS REQUISITOS SUBJETIVOS,- OBJETIVOS Y FORMALES.	9
1.3.1.-	ANTECEDENTE.	9
1.3.2.-	CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.	9
1.3.3.-	LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	11

CAPITULO II

EL ESTADO DE DERECHO Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

2.1.-	NOCION DE ESTADO DE DERECHO.	17
2.2.-	CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO.	18
2.3.-	EL ESTADO DE DERECHO EN LA FUNCION LEGISLATIVA.	18
2.4.-	EL ESTADO DE DERECHO EN LA FUNCION JUDICIAL.	19
2.5.-	EL ESTADO DE DERECHO EN LA FUNCION ADMINISTRATI- VA.	20
2.6.-	LA MANIFESTACION DEL ESTADO DE DERECHO A TRAVES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	21
2.7.-	PROCESO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO Y FORMA-- CION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	22

2.8.--	LA INICIACION DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR ACTOS ADMINISTRATIVOS.	23
--------	---	----

CAPITULO III LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

3.1.--	EL CONTROL JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.	28
3.2.--	LOS CONTROLES LEGISLATIVOS.	29
3.3.--	LOS CONTROLES DE ORDEN ADMINISTRATIVOS.	30
3.4.--	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	32
3.4.1.--	CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.	33
3.4.2.--	CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	34
3.4.3.--	ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	35

CAPITULO IV EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.1.--	ANTECEDENTES.	44
4.2.--	EL PROBLEMA TERMINOLOGICO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	44
4.3.--	NATURALEZA JURIDICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	46
4.4.--	CONCEPTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	48
4.5.--	MODELOS DE TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.	49
4.5.1.--	EL MODELO FRANCES.	49
4.5.2.--	EL MODELO ANGLO AMERICANO O DE COMMONLAW.	50
4.5.3.--	EL MODELO ALEMAN.	52

4.5.4.-	EL MODELO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LOS PAISES SOCIALISTAS.	53
4.5.5.-	EL MODELO ESPAÑOL.	54
4.6.-	EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y LOCAL.	55
4.6.1.-	LA EVOLUCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO.	57
4.6.2.-	LOS TRIBUNALES ESTATALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.	64
4.6.2.1.-	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS LOCALES.	65
4.6.2.2.-	INTEGRACION DE LOS TRIBUNALES LOCALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	65
4.7.-	LOS ELEMENTOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	66
4.7.1.-	LOS SUJETOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.	66
4.7.2.-	LA CONTIENDA ADMINISTRATIVA.	69
4.7.3.-	EL ORGANO JURISDICCIONAL.	76
4.7.4.-	EL PROCEDIMIENTO.	90

CAPITULO V

EL JUICIO DE AMPARO COMO ULTIMA INSTANCIA DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA Y - EL RECURSO DE REVISION COMO ULTIMA INSTANCIA DE LA AUTORIDAD FISCAL PARA LOGRAR LA CONFIRMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

5.1.-	ASPECTOS GENERALES.	132
5.2.-	CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.	133
5.3.-	LA ACCION DE AMPARO Y SUS ELEMENTOS.	136

5.4.-	LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.	139
5.5.-	LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE -- AMPARO.	148
5.6.-	EL AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL.	161
5.6.1.-	EL AMPARO INDIRECTO COMO SUBSTITUTO DEL PROCE-- SO ADMINISTRATIVO.	162
5.6.2.-	EL AMPARO COMO RECURSO PROCESAL CONTRA LAS -- SENTENCIAS DICTADAS POR LOS ORGANOS JURISDIC-- CIONALES ADMINISTRATIVOS.	163
5.6.3.-	LOS REQUISITOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL.	164
5.6.4.-	EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO BI-INS-- TANCIAL.	176
5.6.5.-	LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.	185
5.6.6.-	RECURSO DE REVISION EN EL AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL.	196
5.6.6.1.-	LOS PROCESOS DE IMPUGNACION.	197
5.6.6.2.-	EL RECURSO DE REVISION.	197
5.6.6.3.-	REQUISITOS PROCESALES.	197
5.6.6.4.-	REQUISITOS SUBJETIVOS, COMPETENCIA DE LA SU-- PREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.	198
5.6.6.5.-	COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS ADMI-- NISTRATIVOS DE CIRCUITO.	198
5.6.6.6.-	LAS PARTES Y SU CAPACIDAD.	198
5.6.6.7.-	LEGITIMACION ACTIVA.	199
5.6.6.8.-	LEGITIMACION PASIVA.	199
5.6.6.9.-	REQUISITOS OBJETIVOS. RESOLUCIONES IMPUGNA-- BLES Y MATERIA DE IMPUGNACION.	199

5.7.-	EL AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LAS JURISDICCIONES ADMINISTRATIVAS (AMPARO DIRECTO).	205
5.7.1.-	NATURALEZA JURIDICA.	205
5.7.2.-	REQUISITOS SUBJETIVOS.	206
5.7.3.-	REQUISITOS OBJETIVOS.	207
5.7.4.-	EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO.	209
5.7.5.-	PROCEDIMIENTO ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.	212
5.7.6.-	PROCEDIMIENTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS-DE CIRCUITO.	212
5.7.7.-	TERMINACION.	212
5.7.7.1.-	TERMINACION NORMAL DEL AMPARO DIRECTO.	213
5.7.7.2.-	TERMINACION ANORMAL DEL PROCESO.	214
5.7.8.-	EFFECTOS DE LA EJECUTORIA EN EL JUICIO DE AMPARO.	216
	EPÍLOGO.....	218
	CONCLUSIONES.....	227
	RECOMENDACIONES.....	233
	BIBLIOGRAFIA.....	235
	OTRAS FUENTES	

INTRODUCCION

Hablar de Justicia Administrativa en México, hace indispensable considerar su estructura federal. En efecto, ante la presencia de una estructura federal en el Estado Mexicano obliga a precisar cual de los tres niveles de Gobierno se esta manejando, si el Federal, el - Estatal o Municipal, o todos a la vez.

Es por lo anterior, que me veo precisado a delimitar que esta investigación únicamente se refiere al Nivel Federal y por ello la refeerencia a la Justicia Administrativa y a las defensas jurídicas (Recur^{sos} Administrativos, Contencioso Administrativo y Juicio de Amparo), que el Constituyente del 17 y el Legislador Federal han establecido en favor de los administrados, será precisamente a los establecidos en normas de carácter constitucional y federal, que constituyen la denominada protección jurídica del administrado, con la que se delimita, la situación del administrado en el Estado Social de - Derecho.

En efecto, el Estado Social de Derecho surge de la transformación - del Estado de Derecho Clasico, Individualista y Liberal en una Organización Política en la cual se reconoce la estructura grupal de - la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de - cada uno de los grupos sociales económicos, políticos, culturales y étnicos, que la conforman.

Dicho Estado Social de Derecho queda formado en el momento en que - en el texto constitucional, se reconocen los Derechos Sociales mencionados de los diversos grupos sociales que atribuyen al Estado la función de lograr el bienestar social. Es de especial importancia destacar la trascendencia que los fenomenos sociales tienen sobre - el Derecho y su evolución.

Por ejemplo, en los años setentas y ochentas, la Estrategia Administrativa destacó el desmesurado crecimiento de la Administración -- Pública Centralizada y Paraestatal.

En tal caso, el Estado Social de Derecho, se caracterizó por su -- intervención creciente en las actividades económicas, sociales, po-- líticas y culturales de la sociedad, para armonizar y coordinar -- sus diversos intereses y complejidad pluralista; y para redistribuir bienes y servicios y para obtener una meta difícil de alcanzar, la Justicia Social.

Bajo ese papel, el Estado Social de Derecho fue considerado como -- benefactor, distribuidor, empresario etc.

Sin embargo, éste intervencionismo cada vez más amplio y vigoroso -- que se dió en la sociedad pluralista en décadas pasadas se ve --- afectado los fenómenos económicos, que se dan en la actualidad, en forma de ciclos, económicos inflacionarios y desflacionarios y --- estados recesivos de la economía.

Los endeudamientos externos e internos que dan lugar al adelgaza-- miento de la Administración Pública, tanto Centralizada como Para-- estatal, pudieran sugerir que la intervención estatal disminuiría. Sin embargo, el fenómeno que se presenta es el contrario, y así -- tenemos que previas decisiones políticas, el Estado se ve precisado a intervenir en todos los ámbitos sociales, esencialmente por medio de la Administración Pública dando lugar a que un mayor número de Actos Administrativos afecten la esfera jurídica de los administrados. Con tales actos se pretende, a través de políticas financieras, económicas, fiscales, etc., regular los citados fenómenos económicos indeseables, incluso, se observa el empleo de un --

último recurso, como es el empleo del ejercicio de la acción penal para regular situaciones fiscales que anteriormente se manejaban en base a leyes de naturaleza administrativa y tributaria.

En este contexto, es el propio Estado el que consciente de que con su actividad puede afectar la esfera jurídica de los administrados y siguiendo los lineamientos del Constituyente de 1917, establece las defensas - que integran la denominada Justicia Administrativa, que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la Tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados. Tales instrumentos son, según ya se indicó, los Recursos Administrativos, - el Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo, y su análisis será el objeto de esta investigación.

Dentro de este contexto general, y con el fin de dar al trabajo la debida secuencia, la investigación constará de cinco capítulos: -- el primero de ellos contemplará al Estado y sus tres funciones, -- Legislativa, Judicial y Ejecutiva, con un especial énfasis en la -- función administrativa y el proceso formación del Acto Administrativo. A la vez de dicho Acto Administrativo destacará sus elementos esenciales.

Por otra parte, en el segundo capítulo describiré, de manera general, cada una de las defensas jurídicas de los particulares como -- son: los mencionados Recursos Administrativos, el Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo.

Finalmente, en el tercero, cuarto y quinto capítulos describiré -- en detalle, a cada una de dichas defensas, para finalizar el trabajo comprobando la hipótesis de qué el administrado cuenta con -- medios de defensas suficientes para su protección jurídica hasta --

e l año de 1979, pero que a partir de la emisión de la "Miscelanea-Fiscal" de 28 de diciembre de 1989, se ha restringido la posibilidad de agotar los recursos administrativos y el Juicio Contencioso Administrativo. Independientemente de que tales defensas no son oponibles a las reformas de una Ley Fiscal que afecta la esfera jurídica de los particulares, cambiándolos de régimen tributario y obligándolos, en algunos casos, a cerrar por incosteables sus negocios.

Esperando ser objetivo y claro en mis planteamientos, procede al -- desarrollo de la investigación.

CAPITULO PRIMERO.

EL ESTADO, SUS TRES FUNCIONES Y LA EMISION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO.

1.1.- El Estado, y las funciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales.- El Estado, según Jellinek es:

"Una organización jurídico- política dotada de una población y asentada en un Territorio". (1)

De acuerdo con el concepto señalado y considerando su contenido, encuentro que los elementos del Estado son tres:

- a).- Una Población.
- b).- Un Territorio.
- c).- Una Organización jurídico político o Gobierno.

Es precisamente en cuanto a este último punto, es decir, respecto de la organización jurídico político o Gobierno, que se habla de actividad estatal.

Según Marienhoff (2), en términos generales la actividad estatal se concreta en tres funciones: Legislación, Justicia, Administración, cuyos respectivos organos ejercitan parte o porciones del Poder del Estado.

-
- (1).- Jellinek Georg Teoría del Estado, Editorial C.P. Continental, S.A. en México 1958, Pág. 115.
 - (2).- Marienhoff Miguel S., tratado de Derecho Administrativo - Tomo I Editorial Ediciones Glen, S.A. Buenos Aires 1965 - Pág..36

La Doctrina coincide en que el Poder del Estado es unico, pero sus funciones son multiples. Algunos autores como Marienhoff (3), rechazan la idea de la llamada división de poderes y prefieren hablar de "distribución de funciones". Esto implicaría, más que una separación de poderes, una separación de funciones. Ello porque la llamada división de poderes fue una medida, que en su época, tuvo por fin evitar el despotismo, impidiendo que el ejercicio de todas las funciones estatales quedase concentrado en -- menos de un sólo órgano como era el rey. Esta tesis parte de la idea de no confundir Poder (atributo estatal), con potestades que son prerrogativas inherentes a una función ya sea Ejecutiva o -- Judicial. En este mismo sentido, Fiorini, (4), reconoce la ---- existencia de un solo Poder Estatal, que presupuesta la unidad -- soberana del orden jurídico.. Por ello este autor manifiesta que cuesta trabajo intelectual explicar la existencia de tres poderes bajo los nombres de Poder Legislador, Poder Administrador y Poder Judicial, ya que la realidad solo comprueba la existencia de tres funciones estatales distintas que se realizan a través -- de la unidad del sistema normativo que representa el Estado. Partiendo de la idea de que coincide con los mencionados autores, en lugar de división de poderes hay división de funciones.. En -- otras palabras, lo que realmente se presenta es una separación -- de funciones en donde no se presenta una tripartición o división del Poder Estatal, sino una separación de funciones jurídica --- distintas del Estado. Por ello, la existencia de diferencias -- no significa división y las diferencias no dejan de ser jamás -- jurídicas.

(3).- Ibidem Pág. 37.

(4).- Fiorini Bartolome A. Manuel. Derecho Administrativo --- primera parte, Editorial Buenos Aires México 1968 Pág.23.

En efecto la función primordial del Estado de Derecho es producir o crear normas jurídicas, ejecutarlas y aplicarlas resolviendo conflictos. Los denominados tres Poderes del Estado tienen las funciones de actividades jurídicas. Son Poderes para cumplir funciones jurídicas que llevan impresos los atributos de la potestad estatal. Estas funciones estatales son de esencia y de contenido jurídico.

La realización de los cometidos sociales y políticos que se encomienda al Estado se encausan a través de normas que establecen las tres funciones estatales.

Dichas funciones son a saber:

a).- La función Legislativa.- La actividad Legislativa, "como función jurídica es creadora del acto jurídico estatal denominado ley". (5).

La norma Legislativa es, entonces, el resultado del proceso que manifiesta la voluntad general de la colectividad representada y se encuentra ubicada en el rango jerárquico de los planos superiores de las creaciones normativas.

b).- La función jurisdiccional también se realiza mediante procedimientos, en este caso jurisdiccionales tendientes a realizar un acto jurídico estatal denominado sentencia.

(5).- Ibidem Pág. 32

Jurisdicción, según Bielsa:

"Expresa un concepto genérico mientras que la expresión judicial se exhibiría como una de su especie. El proceso jurisdiccional o judicial se manifiesta por una estructura - de órganos independientes que no tienen subordinación con las partes que actúan en el litigio". (6)

- c).- El tercer proceso de la función estatal es la función ejecutiva encargada de la administración pública que puede crear actos jurídicos denominados actos administrativos y a la vez emitir actos de Gobierno.

Fiorini (7), nos habla de tres procesos derivados del principio de división de funciones.

En efecto, este autor señala que con la división de funciones --- (recuerda que este autor rechaza la división de poderes), se aseguran y garantizan las funciones privativas que le corresponde a cada una de ellas y que se realiza a través de procesos distintos. Según este autor, la calificación de procesos estatales concurren para la justa dilucidación que le corresponda a cada función estatal.

De acuerdo a lo indicado, ningún proceso estatal puede realizar al mismo tiempo otro proceso distinto. Este vendría a ser el principio de esencia inherente a la teoría de división de funciones, -- así tenemos:

(6).- Bielsa Rafael, Derecho Administrativo Tomo I Editorial De-
Palma Buenos Aires, 1951 Pág. 29.

(7).- Fiorini A. Bartolome, Op. Cit. Pág. 34

- a).- Un Proceso Legislativo. La Actividad Legislativa como función jurídica es creadora del acto jurídico estatal denominado ley. Recuérdese la polemica entre Ley Formal y Ley Material. Formalmente sería solo ley la emanada del Proceso Legislativo, mientras que las Leyes Materiales como son los reglamentos no tendrían desde este punto de vista esa característica.

La Norma Legislativa es el resultado del proceso que manifiesta la voluntad general de la colectividad representada.

Proceso y Procedimiento en la Funciones Ejecutiva, Judicial y Legislativa. Para una mayor comprensión del presente desarrollo estimo necesario establecer las diferencias entre estos dos conceptos que aunque tienen relación no son sinónimos, ya que mientras que proceso involucra siempre un desarrollo funcional con juntamente con una estructura; el procedimiento, es un desarrollo objetivo y práctico. Mientras que el procedimiento tiene una función práctica, el proceso concreta una finalidad funcional.

Entre otras palabras proceso debe ser contemplado como conjunto de actos regulados por la ley, realizados con la finalidad de alcanzar un objetivo. Hablando de la Función Legislativa, el objetivo del Proceso Legislativo es, en este caso, el de crear las normas jurídicas para regular la conducta de los miembros integrantes de una Comunidad, de una Entidad o de un Estado, incluidos las propios órganos estatales.

El Procedimiento Legislativo será en todo caso, el establecido por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que culmina con la emisión del acto de autoridad denominado ley. En este caso se puede destacar la existencia de varios Procedimientos Legislati-

vos como son el de discusión, sanción, promulgación, etc.

b).- Un Proceso Jurisdiccional.- Mediante él, se resuelven con controversias que se suscitan entre los particulares o entre éstos y el Estado y culminan con un acto jurídico denominado sentencia. el Proceso Jurisdiccional o Judicial se manifiesta por una estructura de órganos independientes que no tienen subordinación con las partes que actúan en el litigio. La esencia de este proceso es la contienda entre dos pretendientes o litigantes y adquieren jerarquía jurídica por que se desenvuelven ante un órgano estatal que ocupa la situación de un tercero independiente, que dirimirá sobre el objeto del litigio. Este proceso también esta compuesto de diversos procedimientos.

c).- El Proceso Administrativo. El Titular del Ejecutivo puede crear actos jurídicos estatales generales (reglamentos), de manera excepcional y por lo general, lleva a cabo la ejecución de normas previamente dictadas por el Legislador. El Poder Ejecutivo también puede realizar funciones de Administrador. Esta actividad no se desplaza hacia los administrados, sino que está destinada a lograr el funcionamiento de los órganos que integran la Administración Pública.- Al igual que en la Función Legislativa y la Judicial, este proceso se integra de procedimientos, el Acto Administrativo surge precisamente de uno o varios procedimientos desarrollados por una o varias autoridades administrativas, si bien de esto se tratará el siguiente punto.

1.2.- El Procedimiento Administrativo y la Emisión del Acto Administrativo. Si el proceso administrativo se entiende como -- conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados -- por su naturaleza eminentemente teleológica, en la medida que -- busca la realización de un fin determinado como es la prestación de servicios y el bienestar general, es decir, que implica la -- existencia de:

"Aquel acervo de actuaciones coordinadas y orientadas en el logro de la satisfacción de necesidades sociales mediante el comportamiento de -- los cometidos estatales". (8)

El Procedimiento Administrativo en todo caso es el cauce o camino que se sigue para obtener lo que teleológicamente el proceso -- pretende.

Desde el punto de vista de la función administrativa, el procedimiento administrativo es:

"El procedimiento del ejercicio de la función -- administrativa, mediante la cual se buscará -- materializar los objetivos de ésta (proceso -- administrativo), que necesariamente puede culminar con un producto final: el llamado acto -- administrativo". (9)

(8).- Santofimio G. Jaime Orlando, Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1988 Pág. 58.

(9).- Ibidem Pág. 59

Aludiendo en el mismo sentido, invoco las ideas de Merkl (10),- quien señala que: "Los Actos Administrativos se nos presentan como meros productos del Procedimiento Administrativo".

Según el citado autor, la justificación Política Legislativa de la procedimentalización del Derecho Administrativo se encuentran dos pilares fundamentales:

- 1.- La necesidad existente en el momento actual en el Derecho Administrativo de compactar sus aspectos materiales con los formales (ya que en la actualidad hay grandes dominios de la administración en los cuales el objeto se encuentra regulado jurídicamente, pero no la forma de la administración).
- 2.- El imperativo de proporcionar a los administrados -- las garantías de seguridad jurídica oponibles a la arbitrariedad de la administración. (11).

En resumen el Procedimiento Administrativo no hace más que otorgar al administrado el camino cierto para tratar sus asuntos -- con la administración y a ésta, las reglas de conducta para formar legalmente sus decisiones frente a los interesados o ante el conglomerado general.

La necesidad de observar ciertas formas tales como las que establece el Derecho Administrativo formal se considera como una -- garantía de que el contenido se adopte como una norma. (12).

(10).- Merkl Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Nacional México 1940 Pág. 279.

(11).- Ibidem Pág. 282.

(12).- Ibidem Pág. 283.

Desde este punto de vista ya se empieza a vislumbrar la necesidad de hacer mención al Estado de Derecho en la Función Administrativa, si bien éste será objeto de estudio en el segundo capítulo, restando únicamente describir el Acto Administrativo y -- sus elementos para posteriormente describir en otros capítulos -- las defensas jurídicas que le son oponibles.

1.3.- Acto Administrativo sus requisitos subjetivos, objetivos y formales.

1.3.1.- Antecedentes. Se ha discutido en la Doctrina Administrativa, la posibilidad de que no solo la Administración Pública puede dictar Actos Administrativos, sino que también, los -- Organos Legislativos y Judiciales están en posibilidad de emitir este tipo de actos. En el segundo y tercero de los casos -- se trata de Actos Materialmente Administrativos pues su esencia es la de un Acto Administrativo, si bien no proviene de los Poderes Judiciales o Legislativos; por el contrario, cuando el -- acto proviene de la Administración Pública, se trata de un acto formal y Materialmente Administrativo.

1.3.2.-Concepto de Acto Administrativo.

Seguendo el presente orden de ideas Santofimio (13), define el Acto Administrativo como:

"Aquel que comporte de los criterios formal y -- material; el que disfruta de elementos exterior -- nos órgano procedimiento y forma de acto y que, a la vez, tiene substancia administrativa, sin importar que sea creador de situaciones generales, abstractas e impersonales o individuales -- subjetivas o concretas en cualquiera de los Organos del Poder Público".

(13).- Santofimio G. Jaime. Orlando.Op. Cit. Pág. 33

En mi opinión este concepto es solo parcialmente válido toda vez que Santofimio afirma que el Acto Administrativo puede ser creador de situaciones generales abstractas, impersonales e impersonales lo que es inexacto, pues tales son las características de la ley.

Por su parte Acosta Romero (14), define al Acto Administrativo como:

"Una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una actividad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general".

Por su parte, Serra Rojas (15) lo define como:

"Una declaración de voluntad de conocimiento -- y de juicio, unilateral externa, concreta y --- ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto. La Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

Canasi (16), define a su vez como: "Un acto voluntario del Poder Público dentro de una esfera de su competencia que tiene por objeto crear una relación jurídica exorbitante del Derecho Privado".

(14).- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México 1983 Pág. 376.

(15).- Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. México 1981 Tomo I Pág. 238.

(16).- Canasi José, Derecho Administrativo Volumen II Parte Especial, Editorial De Palma BS. AS. Buenos Aires Argentina- 1984 Pág. 101.

Según este autor, el Acto Administrativo se caracteriza por una serie de procesos de decisión que va desde la formación de directrices generales hasta la más elemental decisión que corresponde a aquellos que ocupan los grados más bajos de la jerarquía administrativa.

De los conceptos antes transcritos, se infiere la naturaleza jurídica del Acto Administrativo es la de un acto jurídico, que puede provenir, según se indicó, formal y materialmente de la Administración Pública o bien puede tratarse de un Acto Materialmente Administrativo proveniente del Poder Legislativo o del Ejecutivo. Al respecto Canasí (17), sostiene: "Que el Acto Administrativo esta en los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y se rige por los mismos principios del Derecho Administrativo cuando la actividad de ellos es exclusivamente administrativa y no la propia y formal de cada uno de los otros del Poderes".

1.3.3.- Los Elementos del Acto Administrativo. De los conceptos proporcionados de Acto Administrativo se sigue que éste cuenta con determinados elementos como son:

a).- Los Elementos Subjetivos.- Según Serra Rojas son:

- 1.- El sujeto activo u Organó Administrativo que lo dicta. Debe estar revestido el Organó de facultades suficientes para seguir el procedimiento que lo antecede y dictarlo en su oportunidad. También puede darse el caso de que un Organó únicamente tenga competencia para llevar adelante el Procedimiento Administrativo y que sea otro Organó el competente para emitir el acto.

(17).- Ibidem Pág. 119

- 2.- Por otra parte, el sujeto pasivo del Acto Administrativo será aquel gobernado que por sus características quede contemplado en el presupuesto de la norma administrativa.

b).- Los Elementos Objetivos. Según el propio Serra Rojas son:

- 1.- El presupuesto de hecho. Es la hipótesis contemplada por el Legislador, que de darse en la realidad da lugar a la emisión del Acto Administrativo.
- 2.- El motivo. El Órgano Administrativo que dicta el acto, debe señalar en el documento que lo contiene, las razones particulares o causas inmediatas que dan lugar a su emisión. Más aún, el Artículo 16 Constitucional señala la obligación de las autoridades de motivar los actos de autoridad (entre otros el Administrativo), que dicten.
- 3.- El fin. Santofimio (18), indica que: "Todo Acto Administrativo debe perseguir un fin determinado lo que implica que al dictarse debe procurarse hacerlo con la orientación indicada para lograr el fin propuesto".

(18).- Santofimio G. Jaime Orlando Op. Cit. Pág. 48.

La Doctrina (19), coincide en que el fin del acto debe implicar:

- 1.- Que el agente administrativo no puede perseguir sino un fin de interés general.
- 2.- El agente público no debe perseguir una finalidad -- opuesta a la ley.
- 3.- No basta que el fin sea lícito y de interés general si no que además debe entrar en la competencia del agente que lo realiza; y
- 4.- Siendo lícito el fin, de interés público y dentro de -- la competencia del agente, no puede perseguirse tal -- fin, sino por medio de actos que la ley ha establecido al efecto.

c).- El objeto.- El objeto del Acto Administrativo según Santo-finio debe ser lícito posible y existente y está constituido por todo aquello de lo que se ocupa el Acto Administrativo jurídicamente, es decir, el contenido del acto que debe--corresponder en su materialidad precisamente a la Función -- Administrativa. En pocas palabras, el objeto del Acto Administrativo es el que determina el campo de acción de las -- actividades, sobre el que válidamente pueden ocuparse.

(19).- Ibidem Pág. 48

d).- Los elementos formales del Acto Administrativo. Coincide - la Doctrina (20), en que son dos los elementos formales de este acto:

- 1.- El procedimiento o vías de producción del Acto Administrativo que se encuentran integradas, por el conjunto de trámites legales para llegar a un producto final -- como es el Acto Administrativo.
- 2.- El modo o manera en que la voluntad del agente estatal se manifiesta. En México, el Artículo 16 de la Constitución Federal obliga a la autoridad a manifestar tal voluntad por escrito y debidamente motivada y fundada.
- 3.- El conjunto de requisitos que han de observarse para -- comunicar al particular el acto.

Estos requisitos son; de trascendental importancia porque den al particular la posibilidad de ejercitar su garantía de audiencia, en caso de que el acto afecte su esfera jurídica.

En la mayoría de las Leyes Administrativas se encuentra establecida la obligación de la autoridad de notificar el acto bien en forma personal, o bien por correo certificado, con acuse de recibo.

También se señalan en ellas, una serie de requisitos para las -- notificaciones personales como son:

(20).- Ibidem Pág. 49.

- 1.- El Notificador se debe constituir en el domicilio del particular a fin de comunicar el acto; si no lo encuentra debe dejarle citatorio, para que a una hora fija -- del día hábil siguiente le espere.
- 2.- Si el citatorio no es atendido, el Notificador comunicará el acto con la persona que se encuentre en el lugar.
- 3.- Si el lugar se encuentra cerrado, se puede efectuar la notificación por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio, ante la presencia de dos testigos.

La notificación por correo certificado con acuse de recibo se realiza a través del Servicio Postal Mexicano.

Anteriormente, a esta notificación la regulaban los artículos 457 y 463 de la Ley General de Vías de Comunicación.

Posteriormente, el título IV de esa ley se convirtió en la Ley del Servicio Postal Mexicano que en su artículo 21 señala como requisitos para tales notificaciones que:

- a).- La comunicación debe entenderse con el interesado o su representante legal.
- b).- De la notificación debe recabarse un recibo firmado por el interesado o su representante, que se devolverá a la autoridad para constancia de la notificación.

Los anteriores, son los elementos del Acto Administrativo con cuya emisión se dan las relaciones jurídicas entre administración y administrado.

Burgos la llama de supra a subordinación. La falta de alguno de ellos puede dar lugar al ejercicio de las defensas que integran la Justicia Administrativa. Al respecto, Canasí (21), señala -- que los fines de la actividad administrativa deben darse dentro de un elevado concepto de justicia y equidad gubernamental que -- perfila al Estado de Derecho, pero que en ocasiones no se dan -- tales características lo que hace necesario el énfasis en la defensa de los derechos subjetivos de los particulares y sus intereses legítimos en sus más variadas y complejas situaciones, ora -- lo que tanto, en el Texto Constitucional, como en las leyes administrativas, debe plasmarse acciones y recursos jurisdiccionales. De estos aspectos me ocupare en el siguiente capítulo.

(21).- Canasí José. Op. Cit. Pág. 103

C A P I T U L O S E G U N D O
EL ESTADO DE DERECHO Y LA JUSTICIA

ADMINISTRATIVA.

2.1.- Noción de Estado de Derecho.

En el capítulo precedente se destacó la existencia del Estado, como Organización Jurídico-Política, dotada de una población y asentada en un Territorio.

También se manifestó la existencia de un Gobierno que lleva a cabo tres funciones esenciales como son las Legislativas, las Judiciales y la Ejecutivas. Ahora bien, estas funciones, en la época actual no pueden considerarse como sujetas al arbitrio de sus titulares. Por el contrario, existe una serie de controles establecidos por el propio Legislador, según los cuales, cada uno de los órganos mencionados deberán ajustar a Derecho sus actividades. Es en este momento cuando aparece el Estado de Derecho, que según Nava Negrete: "Propio de regímenes constitucionales, nace el Estado de Derecho, como reacción al absolutismo de Gobiernos Monárquicos. Contra el despotismo de los principios y la arbitrariedad del Estado, se presenta la edificación jurídica de los Organos del Estado realizando funciones normadas por el Derecho, limitadas por la ley y controladas entre si por un sistema de legalidad y justicia". (22)

En efecto, en el Estado de Derecho, se pasa del reino de la arbitrariedad, de las concepciones del poder como mundo irrestricto, de la coacción como poder sin base legal, de la autoridad como fuerza omnímoda, dando lugar a que el Estado se emancipe de estas actividades para entrar al Imperio de la Ley; a la plenitud del Derecho, donde el poder es una creación jurídica, la coacción -- conducta normada y la autoridad poder jurídico.

(22).- Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, -- Editorial Porrúa, S.A. México 1959 Pág. 31.

2.2.- Concepto de Estado de Derecho.

Según el citado autor, es aquel: (23).

"En que se exige al Administrador y al Juez -- acomodar sus actos a los dictados de la ley, en donde la Labor Legislativa se somete al zurco -- que traza la norma jurídica, en él, el Derecho regula su propia creación regulando la actividad del Legislador".

Del concepto mencionado, se sigue que el Estado de Derecho se -- manifiesta: tanto en la Función Legislativa, como en la Ejecutiva, y -- en la Judicial. De cada uno de estos aspectos, me ocuparé -- en seguida.

2.3.- El Estado de Derecho en la Función Legislativa.

En este caso, la actividad del Legislador, en su Función de Crea -- dor del Derecho, se manifiesta de modo que de un Estado Absolu -- tista en que la ley es mandato, es voluntad de su creador, y lo -- fáctico precede a lo jurídico, lo discrecional a lo reglado, -- mientras que en el Estado Jurídico, la ley es razón y no volun -- tad, su creador sigue las directrices trazadas por la norma jurí -- dica que lo faculta y obliga. Lo jurídico antecede al hecho. -- Prevalece al Derecho Arbitrario y a los dictados de conciencia -- del Legislador en la producción Legislativa. En este caso, la -- actuación del Legislador se encuentra regulada por un procedi -- miento establecido por el Poder Constituyente regulándose él mis -- mo en cuanto a las etapas previstas en la Norma Constitucional -- relativas a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, pro -- mulgación, publicación y entrada en vigor.

(23).- Ibidem Pág. 32

Cabe señalar, que según Schmitt (24), el Imperio de la Ley se -- manifiesta en la Función Legislativa, ya que: "El Legislador -- mismo queda vinculado a su propia ley y que su facultad de legislar no es el medio para una dominación arbitraria".

Aún cuando coincide con Schmitt, en el párrafo transcrito, debo -- señalar que este destacado autor olvida que la mayor parte de -- las normas que regulan su actividad, no provienen del Legislador Constituido, sino propiamente del Legislador Constituyente bien sea el Originario o el Constituyente Permanente, pues la actuación de este Órgano Estatal solo es regulado por disposiciones -- del Legislador Ordinario en aspectos reglamentarios, pero en su Función Esencial se encuentra regulado por disposiciones de Orden Constitucional.

2.4.- El Estado de Derecho en la Función Judicial.

Al igual que el Legislador, el Juez debe -- regular su actividad con normas de carácter sustantivo y adjetivo preestablecidas. Cabe señalar que en este caso, la ley que aplicará el Poder Judicial no debe de contar únicamente con el requisito de que la -- norma haya sido previamente establecida. Por el contrario, la ley, de acuerdo al Artículo 13 Constitucional debe contar con -- el requisito de la generalidad. En efecto, el Numeral Constitucional mencionado señala que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales Especiales.

De acuerdo a la Doctrina Constitucional, se entiende por una -- ley privativa aquella que se emite para que sea aplicada a una persona en particular y no a toda la colectividad en general.

(24).- Schmitt Carl, Derecho Constitucional. Editorial La Nacional, México 1980 Pág. 38.

Cabe señalar que esta obligación a cargo del Poder Judicial se ve cumplimentada por las disposiciones del Artículo 14 Constitucional, párrafos 3o. y 4o., que establecen la forma en que a defender sus decisiones el Juez, tanto en los juicios de orden criminal, como en los del orden civil. Cabe señalar que en el caso, el Constituyente Permanente ha omitido dictar los lineamientos a los que se debe sujetar el Juez en los juicios de orden administrativo, lo que implica la necesidad de la adición al --- Texto Constitucional.

2.5.- El Estado de Derecho en la Función Administrativa.

Al igual que en el Poder Legislativo y en el Judicial, el Poder Ejecutivo, al desarrollar la Función Administrativa, debe ajustar a Derecho su actuación, de este modo, la manifestación de el Estado Jurídico es la normación jurídica de la administración en la producción de los Actos Administrativos. Es la no injerencia de la administración en los Derechos e intereses l^{eg}ítimos de los administrados, sino con arreglo al Derecho y el Control de la legalidad de los Actos Administrativos por medio de Organos Contenciosos Administrativos enclavados tanto en el Poder Ejecutivo -- como en el Poder Judicial, según el sistema Contencioso Administrativo que priva en el Estado.

En conclusión, el Estado Administrador no puede actuar, ni ejercitar su actividad administrativa, -----sino en los casos y bajo las condiciones determinadas por el Estado Legislador.

2.6.- La manifestación del Estado de Derecho a través de la Justicia Administrativa.

Según Flix Zamudio (25), "La Justicia Administrativa viene a ser un género dentro del cual vienen a quedar incluidas todas las defensas del particular frente a los Actos de la Administración -- Pública".

En efecto, el mencionado autor señala que por Justicia Administrativa se entiende:

"El género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la Tutela de los Derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, es decir, la Justicia Administrativa, comprende las leyes de procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el Ombudsman, el Contencioso Administrativo".

Coincido en absoluto en la tesis del Doctor Flix Zamudio, pues considero que al hablarse de Justicia Administrativa se deben de comprender dentro de ese género a todas y cada una de las manifestaciones de la garantía de audiencia del administrado frente a la Administración Pública. De acuerdo a la tesis que comento, y siguiendo una metodología adecuada, se pueden tratar, por separado, cada una de las defensas mencionadas, sin que por ello se pierda la unidad del concepto Justicia Administrativa, de modo que, se puede entender a través de ella, la manifestación del Estado de Derecho en la Función Administrativa, que es el tema central de esta tesis.

(25).- Flix Zamudio Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional de México 1983 Pág. 53.

Para finalizar este capítulo, debo mencionar que la Justicia Administrativa ha dado lugar a que el Legislador Federal establezca en favor del administrado, las siguientes defensas:

- 1.- Los Recursos Administrativos.
- 2.- El Contencioso Administrativo.
- 3.- El Juicio de Amparo.

Cabe señalar, que aún cuando el Omdusman no ha sido establecido en la Legislación Federal Mexicana, no debe dejar de mencionarse su existencia sobre todo en el nivel Doctrinal Administrativo y a la vez destacar que en México, con la instalación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal se ha presentado una manifestación muy cercana al concepto de Omdudsmán, si bien, la descripción de todas y cada una de las defensas mencionadas anteriormente, será objeto de estudio detallado en los capítulos Tercero y Cuarto de esta investigación, para lo cual, remito al amable lector a su consulta.

2.7.- Proceso Administrativo, Procedimiento y Formación del Acto Administrativo.

De lo ya señalado, se sigue que el Estado, entendido como conjunto organizado y coordinado de elementos bajo un Poder Soberano con Imperium, busca la realización de sus fines mediante el desarrollo y cumplimiento de precisas Funciones Públicas Constitucionales, Legislativas, Judiciales y Administrativas y que es un ejercicio de esta última que se opera la llamada actuación de la Administración, principalmente de actos que por su naturaleza no son más que mecanismos de manifestación del Estado en busca de satisfacer primordiales necesidades; a saber:

El bien común y el interés público.

Ahora bien, para que se manifieste el Acto Administrativo es indispensable que la Función Administrativa, al igual que la Legislativa y la Judicial, se sometan a un Proceso Administrativo que según Santofimio (26), es entendido como:

"Un conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados por su naturaleza eminentemente teleológica en la medida que busca un fin determinado".

Ahora bien, desde la óptica de la Función Administrativa el proceso será áquel acervo de actuaciones coordinadas y orientadas en el logro de la satisfacción de necesidades sociales mediante el cumplimiento de los cometidos estatales. (27).

El Procedimiento Administrativo, por su parte, constituye la especie de la noción general del proceso.

En efecto, todo proceso conlleva la existencia de uno o más procedimientos, por tanto, no es más que el cause o camino que debe seguirse para obtener lo que teleológicamente pretende el proceso.

Así, en el ejercicio de la Función Administrativa, el procedimiento administrativo implica el ejercicio de la Función Administrativa, mediante el cual se busca materializar los objetivos de ésta (señalados en el proceso), que necesariamente deben culminar con un producto final llamado Acto Administrativo.

2.8.- La Iniciación de la Actividad Administrativa para Emitir Actos Administrativos.

Los Actos Administrativos pueden surgir en dos formas:

- 1.- Por el ejercicio del derecho de petición de un particular (en México tal derecho está consagrado a nivel de garan--

(26).- Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1988 Pág. 59.

(27).- Ibidem.

tía constitucional en el artículo 89. Constitucional), - la Doctrina coincide en que la petición debe ser respetuosa y por escrito a las autoridades, así sea el interés -- particular o el interés general, estando obligadas dichas autoridades al resolverlas en forma expédita, pues abstenerse de tramitarlas es faltar a un deber y desconocer -- mandatos constitucionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que el plazo para resolver las instancias de los particulares, razonablemente breve, es de cuatro meses. En efecto, ese alto Tribunal ha señalado -- que la garantía de petición del artículo 89. Constitucional:

"Tiende a asegurar un proveído y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido"... y que. (27 Bis-A).

"Es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae en él, se viola la -- garantía". (27 Bis-B).

Además, la propia Corte ha señalado que el derecho de petición: ---- "Impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición -- hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito que debe hacerse saber en breve término al peticionario. --- (27 Bis-C).

(27 Bis-A).- Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pág. 305.

(27 Bis-B).- Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su Presidente en el año 1971 Presidencia. A. en T. 137b/79 Villavicencio y Coautores. Pág. 277.

(27 Bis-C).- Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su Presidente en el año de 1972 1era. --- Parte. Pág. 312 AR-1644/58, Soledad Vargas de Torres-11-I-71.

- 2.- La otra forma en que se inicia la actuación de los Organos Administrativos es en función del cumplimiento de un deber legal. En tal caso, y contrariamente a -- las actuaciones administrativas iniciadas en ejercicio del derecho de petición, en los cuales la iniciación de la actividad administrativa dependia de la voluntad del peticionario, en el presente caso, el particular actúa cumpliendo un mandato legal. Por ejemplo, presentar una declaración tributaria. En tal caso la autoridad tiene la obligación de recibir la declaración y de advertir al gobernado las omisiones o irregularidades de su instancia. Sino atiende la autoridad al particular, incurre en responsabilidad administrativa.
- 3.- Una tercera posibilidad de iniciación de la actividad administrativa es la oficiosa. La ley obliga al agente público a desarrollar oficiosamente una actividad y en base a ello se puede dictar un Acto Administrativo. -- Por ejemplo en el caso de las autoridades administrativas encargadas de fiscalizar a los particulares. En -- tal caso sin la petición del particular o sin la pre -- sentación de una declaración, o manifestación, de ofi -- cio, la autoridad desarrolla la actividad administrativa.
- 4.- El Acto Administrativo como producto del desarrollo de la actuación administrativa.- Desarrollado que ha sido el procedimiento administrativo y cumplidas las formalidades, dandose oportunidad a los interesados y a los terceros de expresar sus opiniones en ejercicio de su garantía de ausencia, se produce en el exterior una -- decisión que plasma la intención volitiva de la administración.

5.- Eficacia jurídica de los Actos Administrativos. Producido el acto en las condiciones ya señaladas, el mismo no pasa de ser un fenómeno propio al inferior de la --- administración, intracendente al exterior y carente de proyección jurídica, correspondiente a las autoridades competentes su extereorización.

6.- Extereorización de los Actos Administrativos. Los Actos Administrativos de carácter individual y concretos que pongan término al Procedimiento Administrativo se notificarán al particular o a su representante legal.

Un ejemplo, los requisitos de la notificación del Acto Administrativo se han señalado en el punto 1.3.3. inciso d) de este primer capítulo, por ello, se le remite al amable lector a su consulta.

Es en este momento, en el que el particular entra en contacto con el Acto Administrativo y de afectar éste su esfera jurídica, dará lugar a la interposición de las defensas legales descritas, que -- el administrado puede hacer valer en forma de:

- a).- Recursos Administrativos.
- b).- Juicio Contencioso Administrativo; y
- c).- Juicio de Amparo Directo o Indirecto. De estas defensas --
me ocuparé en capítulos posteriores.

CAPÍTULO TERCERO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

3.1.- El Control Jurídico de la Actividad Administrativa.

En capítulos precedentes, se partió de la idea del Estado de Derecho, en el que los Organos Estatales realizan las tres funciones, Legislativa, Judicial y Ejecutiva, de manera limitada, precisamente por la Ley, y controladas entre sí, por un sistema de legalidad y justicia.

Posteriormente, se ha señalado que el Estado de Derecho, en el -- ámbito administrativo se manifiesta a través de la denominado Justicia Administrativa. Al respecto se citó a Fix Zamudio (28), -- con su concepto de Justicia Administrativa, en el sentido de que:

"Es el género que comprende todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos -- de los administrados frente a la actividad administrativa. Es decir, que la Justicia Administrativa comprenderá los Recursos Administrativos, el Contencioso Administrativo, el -- Omdudsman, y cualquier otro tipo de control -- jurídico sobre las autoridades administrativas".

La existencia del control jurídico de la actividad administrativa se hace necesaria, en vista de la posibilidad, siempre latente, -- de que la administración coloque sus Actos Administrativos fuera de los límites marcados por la ley. Es precisamente eso el punto -- que da origen a los temas de control jurídico.

Al respecto, es necesario citar a Jellinek y a García y Marín, quienes establecen que la fiscalización o control de los Actos Administrativos se pueden lograr por tres vías distintas como son:

(28).- Ibidem Pág. 53.

3.2.- Los Controles Legislativos. De acuerdo a éste planteamiento, Merkl (29), señala la existencia de tres variantes de Controles Legislativos sobre la Administración Pública como son:

- a).- La Interpelación. En este caso, los Organos Legislativos o Cámara, de acuerdo a su Reglamento Interior, pueden dirigir-- preguntas sobre asuntos administrativos al Gobierno o a algún Ministro. Según el autor en cita, no existe obligación del-- sujeto interpelado (Organo Administrativo), para contestar -- las interpelaciones, pero el valor de este control radica en la conveniencia de hacer desfilar los hechos ocurridos dentro de la Administración ante la Tribuna Parlamentaria, sometién-- dolos a su crítica.
- b).- El segundo tipo de control, viene a ser la resolución. Median-- te ésta, se hace una invitación al Gobierno para que adopte -- una conducta determinada en Materia Administrativa. La indi-- cación, desde luego, no obliga al invitado a aceptarla y menos-- a acatarla y tampoco existe sanción jurídica por la negativa, pero se puede provocar un voto de desconfianza por parte del-- Parlamento que en ocasiones es más sensible que el de una au-- tentica sanción jurídica. Cabe señalar que este tipo de con-- troles es más propio de Gobiernos de Tipo Parlamentario, como son el Inglés y el Francés, en los cuales, la estabilidad y -- Control de Gobierno dependen de la confianza que le otorgue la-- mayoría del Parlamento. Esto es porque las designaciones he-- chas por el Jefe de Estado de los Miembros del Gabinete, aq -- quieren fijeza sólo cuando son aprobadas por el Parlamento, -- pero sí éste expresa una voluntad mayoritaria en contra del -- Gobierno nombrado, éste tendrá que dimitir.

(29).- Merkl Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo. -- Editorial Nacional. México 1980. Pág. 465.

c.- El tercer control legislativo sobre la administración es el derecho de encuesta, mediante él, las cámaras pueden nombrar comisiones de su seno, con el objeto de investigar hechos ocurridos en el campo de la administración, exclusivamente, sin comprender la actividad judicial, para cuyos actos, el parlamento necesitaría revestir su propósito con la forma de ley. En este caso, sí existe la obligación del Organó Administrativo de rendir los informes que le sean solicitados por alguna de las comisiones.- El propio Merkel destaca la trascendencia de la fiscalización -- financiera como medio de control llevado por el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Para este efecto se creará, un Organó Administrativo Supremo que no dependerá de la administración ni obedecerá dictados u ordenes del Parlamento y actúa como un verdadero Tribunal que sólo atiende el mando de la ley y que puede ser llamado Tribunal de Cuentas. En México no existe tal Organó Jurisdiccional y únicamente se puede destacar la presencia - de la Contaduría Mayor de Hacienda que revisa el ejercicio del presupuesto del año fiscal anterior.

Por otra parte, cabe destacar que los Controles Judiciales sobre la Administración Pública se pueden resumir en una Institución - denominada Juicio de Amparo, que será objeto de estudio detallado en las páginas posteriores de esta investigación.

3.3.- Los Controles de Orden Administrativo.

La autotutela de la Administración Pública. Se ha indicado que los actos de la administración se condicionan y se basan en la ley. De esto, surgen relaciones jurídicas entre la administración y los administrados. De estas relaciones, surgirán derechos y obligaciones -- recíprocas entre particulares y la Administración Pública. Se puede dar, dentro de estas relaciones, el caso que los actos administrativos, última instancia en que se concreta la parte de la administración, -

salgan de su cause jurídico y vayan contra el sentido de éste o bien dirigidos por vías antijurídicas, situación que deviene en lesividad de los derechos de los particulares dimanadas de la ley. El mismo efecto, se puede producir, cuando la administración actua en el ejercicio normal de sus atribuciones, sobre todo cuando se trata de la prestación de servicios públicos o en general de servicios administrativos prestados por el Estado.

Ante tales expectativas de vulnerabilidad de los derechos legales del particular, surge la primera medida de protección y defensa del particular, integrante de la denominada y ya descrita Justicia Administrativa como es:

La Autotutela de la Administración Pública. Dicha autotutela, según Nava Negrete Alfonso (30), "se desarrolla en su propio seno y significa la garantía de un buen régimen de Organización Administrativa". Según el propio autor, tal garantía en realidad lo es para la eficacia de la administración y sólo por mero reflejo se beneficia al administrado.

En este proceso de autotutela, el particular no puede exigir nada a la administración ni ésta se ve obligada a cumplir con alguna petición del administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad de resolverlos, los negocios, la simplificación del trámite, la exactitud, la eficiencia y la eficacia del servidor público en el desempeño de sus labores, son conductos que miran a una buena administración y que sólo, indirectamente, favorecen al particular.

De esta forma, en la autotutela existe la posibilidad de que sea -

(30).- Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1959.

la propia administración a su iniciativa, quien haga un examen de -- sus actos para dejarlos sin efecto, si no son legales u oportunos. -- De tal forma que la administración, que inicialmente, por error, falta de datos o datos inciertos realizan actos que contravienen las -- disposiciones legales al advertirlos o reconocerlos, puede proceder a revocarlos, reformarlos, anularlos o suspender sus efectos.

En este caso, pudiera surgir el problema de que con motivo de actos--viciados de la administración, se cree un derecho o una situación -- favorable al particular. En tal caso, la administración no puede -- por sí y ante sí revocar su acto administrativo, sino que tendrá que acudir ante Organos Jurisdiccionales para reclamar la nulidad de dicho acto, caso en el cual, el particular beneficiado, excepcionalmente tendrá el carácter de demandado en esta clase de procedimiento. -- Este supuesto se observa tanto en el Contencioso Administrativo Fede--ral (artículo 198 fracción II del Código Fiscal de la Federación); -- como en el Contencioso Administrativo Local. Por ejemplo en la Ley--del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal--que en su artículo 32 fracción II inciso d) prevé el supuesto de -- que sea la propia Administración Pública la que inicie el proceso en contra de acto favorable a un particular.

3.4.- Los Recursos Administrativos. Son realmente la primera defensa con que cuenta el particular y que debe agotar, en acatamiento al principio de definitividad, en primer término, so pena que de no --- hacerlo se entenderá que se ha consentido tal Acto Administrativo.

3.4.1.- Concepto de recurso administrativo.- Según Fraga (31), -- el recurso administrativo:

"Constituye un medio legal de que dispone el -- particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión de su propio acto, a fin de que dicha autoridad, lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar --- comprobada la ilegalidad o la inoportunidad -- del mismo".

Gascon y Marín (32), señalan que se trata de:

"Un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener de la administración, su reforma o extinción".

Por su parte, Dromi José Roberto (33), da dos definiciones de recurso administrativo como son:

En sentido amplio, lo entiende como "recurso administrativo o remedio de protección jurídica al alcance del administrado para impugnar ---- actos y hechos administrativos que lo afectan; para la defensa de sus derechos, respecto de la Administración Pública".

En sentido restringido, el citado autor señala que:

"El recurso administrativo es un remedio administrativo específico, que versa de la reclamación y la denuncia, por el que se atacan -- solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos".

(31).- Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. XXVIII, Edición México, 1964.

(32).-

(33).- Dromi José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires 1983 Pág. 515.

En síntesis, en mi opinión, un Recurso Administrativo se trata de "una pretensión deducida ante un Órgano Administrativo por quien esta legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación,-- sustitución o modificación de un Acto Administrativo, dictado por ese mismo Órgano o por el inferior jerárquico. El administrado puede atacar el Acto Administrativo por razones de legitimidad o de oportunidad y su actividad conduce a la defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo lesionado por el acto, esencialmente cuando éste carece de sus elementos subjetivos, objetivos o formales.

3.4.2.- Clasificación de los Recursos Administrativos.- Dromi (34), citando a Marín y a Gardillo, clasifica a los Recursos Administrativos en reglados y no reglados. De acuerdo a esta clasificación, los primeros (reglados), tienen su fuente en ley formal o reglamento. Los no reglados, son aquellos cuya existencia es --- implícita y resultan de origen análogo o interpretativo.

En México, Nava Negrete clasifica a los Recursos en dos grandes grupos o tipos:

"Los que conocen y resuelven la autoridad ag-
tora de los actos impugnados y los que con-
oce y resuelve una autoridad diversa que pue
de ser la jerárquicamente superior a la que
dictó el acto reclamado o un Órgano Admini-
trativo Especial".

De acuerdo a la clasificación del autor en cita, los primeros se denominarán recursos de reconsideración, al ser la autoridad responsable la que considere sus actos o procedimientos, mientras que los --segundos se denominarán recursos de revisión, es decir, que el superior jerárquico u otra autoridad diversas a la responsable sean las que revisen los actos o procedimientos impugnados. Considerando esta clasificación muy completa y por ello, la haga mía para los efectos de esta investigación.

3.4.3.- Elementos del recurso administrativo. Fraga, clasifica a los elementos de los recursos administrativos en esenciales y de su naturaleza.

1.- Los Elementos Esenciales son:

- a).- Una ley que establezca el recurso. Cabe recordar la clasificación de Marín y Gordillo de recursos administrativos reglados y no reglados, y que en México, sólo son admisibles los recursos reglados, es decir, aquellos que están establecidos en ley, pues en caso contrario, la autoridad no tiene ninguna obligación de resolver la instancia del particular no prevista en la ley y puede por ello, optativamente, desechar tal instancia no prevista en la ley; o bien, resolverla y con ello dar lugar a nuevos plazos en los que se podrán interponer diversas defensas legales. Al respecto, es de invocar la tesis de jurisprudencia establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que refiriéndose al principio de ---definitividad establece:

"RECONSIDERACIÓN".- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo no debe contraerse desde la fecha de notificación de la resolución que recaída a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo". (34 Bis); (Cabe señalar, que la mencionada fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal de 1917 corresponde a la fracción IV, del mismo numeral en el Texto Constitucional vigente).

- b).- El segundo elemento esencial de los Recursos Administrativos es un Acto Administrativo contra el que se promueve el recurso.

(34 Bis).- Tesis Jurisprudencial No. 398 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 667 del Apéndice de la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tanto el Doctor Serra Rojas (35), como el Maestro Luis Humberto Delgadillo (36), coinciden en señalar que los actos administrativos --- cuentan con tres elementos esenciales como son:

- 1.- Los elementos subjetivos, que atienden al sujeto activo-- que dicta el acto de autoridad que debe ser autoridad competente con investidura legal; y al sujeto pasivo que debe ser un administrado contemplado en el presupuesto de hecho de la ley;
- 2.- Los elementos objetivos del acto administrativo. Son el presupuesto de hecho o hipótesis que contempla el Legislador en ley para que una vez que coincida con hechos que se dan en la realidad del acto de aplicación de la ley -- emitiéndose el acto administrativo; la motivación; y el fin, que debe de ser siempre obtener el bienestar general a través de la emisión del acto administrativo; y
- 3.- Los elementos formales que serán la forma que revestirá el acto y el procedimiento de su notificación.

En este caso, se tendrá que atender a la existencia de un acto administrativo impugnado en cualquiera de sus tres elementos o en todos y cada uno de ellos, debiendo agregarse, en mi opinión, que no solamente se puede impugnar, mediante el recurso administrativo un acto administrativo, sino que también se puede impugnar el procedimiento que lo procedió. Ello está contemplado tanto en la Legislación Federal como en la Estatal.

(35).- Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Tomo I, México 1981 Pág. 280.

(36).- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México Año 1. No. 1 Julio-Septiembre 1988 Toluca Estado de México. Pág. - 76 y ss.

c). - El tercer elemento esencial del recurso administrativo es - la autoridad administrativa que debe tramitarlo y resolverlo. Bien que se trate de un recurso de reconsideración o de uno de revisión. En la ley que establezca la defensa legal, se señalará la autoridad administrativa que tendrá competencia para tramitarlo y resolverlo.

d).- El cuarto elemento esencial de recurso administrativo consistirá en la afectación de un derecho o de un interés jurídico del recurrente.

Al respecto, debe considerarse, siguiendo las ideas de Dromi (37), que una de las características del acto administrativo consiste en que éste es impugnabile. La impugnabilidad se puede dar ante la - propia administración vía recurso administrativo o en la fase Contenciosa Administrativa, es decir, en el ámbito administrativo, o - en el judicial.

La pretensión del administrado en sede administrativa se denomina - recurso administrativo, mientras que la que se tramita en sede judicial se denomina Contencioso Administrativo.

El recurso versará sobre situaciones jurídicas subjetivas. El derecho subjetivo según Gordillo se caracteriza en esencia por la -- reunión de dos elementos:

- 1.- Una norma jurídica que predetermina concretamente cual-
es la conducta administrativa debida (conducta reglada);
y
- 2.- Que esa conducta sea debida a un individuo determinado -
en situación de exclusividad.

(37).- Dromi José Roberto. Ibidem Pág. 494.

En otras palabras, se trata de una actividad humana imperativamente protegida, genera un interés propio del portador del derecho individual a él, es decir, excluyendolo de otros intereses.

Implica un interés más intensamente protegido, un interés particularizado exclusivo, por oposición al concurrente o compartido. La actividad humana se halla protegida mediante la posibilidad de invocar una consecuencia jurídica determinada como sanción que proteja contra la violación de aquello que tiene por contenido.

El derecho subjetivo puede asumir forma positiva, cuando constituye la existencia de una conducta positiva de otro sujeto de derecho -- (Administración Pública); negativa; en este segundo supuesto, el -- derecho subjetivo constituye un límite negativo a la conducta de -- terceros una valla que se pone a la actividad de los demás; se proteje una conducta propia mediante una limitación impuesta a la conducta de terceros.

En resumen, el derecho subjetivo es la exigibilidad exclusiva de -- que la administración no exceda sus facultades regladas (en forma -- directa, indirecta o residual por la ley), cuya violación hace aplicable una sanción a ésta, consistente en la anulación del acto o -- procedimiento administrativo.

Por tanto, la aceptación del derecho subjetivo del particular, implicará que una norma jurídica predetermine concretamente cual es la -- conducta que la administración debe seguir; y que esa conducta sea -- debida a un administrado determinado, en situación de exclusividad. -- Si la administración no sigue la conducta administrativa debida, por que su acto o procedimiento no reúna los elementos subjetivos, objetivos y formales ya mencionados, por lo mismo, se afectará el derecho subjetivo y se presentará el interés jurídico del recurrente para interponer la defensa legal.

del recurrente para interponer la defensa legal.

e).- El quinto elemento esencial del Recurso Administrativo es la obligación de la autoridad de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Se trata de una situación reglada de la Actividad Administrativa que no puede decidir por sí y ante sí, si resolverá o no la defensa legal, pues tiene la obligación de hacerlo de conformidad a la norma que prevea el Recurso y a un nivel jurídico superior, es decir, en el nivel constitucional, mediante las garantías de petición y de audiencia. El propio Legislador ha establecido mecanismos para evitar que la administración omita resolver el fondo del asunto que se le plantee esto es, desde 1936, en que se estableció la Ley de Justicia Fiscal creándose la figura de la negativa ficta. Para entonces, ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido la jurisprudencia, en el sentido de que las autoridades estaban obligadas a resolver las consultas o defensas legales que interpusieran los particulares de manera respetuosa y por escrito, en un plazo razonablemente breve.

El plazo razonablemente breve se fijó en cuatro meses. En la Ley de Justicia Fiscal 1936, originalmente se señaló un plazo de noventa días hábiles para las Autoridades Administrativas, bien para que se dictara y se notificara la resolución expresa, o bien para que se configurara la negativa ficta, que implicaba la confirmación ficta del acto que se impugnara por la negativa al Derecho Subjetivo invocado por el particular.

Por reforma al Código Fiscal de la Federación, en el artículo 37 - del Código Tributario Federal vigente, se ha establecido un plazo de cuatro meses para resolver la consulta a la defensa legal interpuesta, es decir, se ha seguido al pie de la letra la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En caso de que no sea resuelta en el plazo razonablemente breve la petición del recurso -- del particular, al configurarse la negativa ficta, y demandarse su nulidad ante el Órgano Contencioso Administrativo, la autoridad -- tiene, al producir su contestación inicial, la obligación de señalar motivos y fundamentos de la negativa ficta y una vez que son -- éstos notificados al particular, éste puede válidamente impugnarla mediante una ampliación de demanda. Es decir, que de esta forma -- se arranca del conocimiento de la autoridad la instancia y el Órgano Contencioso Administrativo es el que resuelve si la confirma -- ción ficta del acto o procedimiento impugnados se ajustó o no a -- derecho.

B).- Los elementos de la naturaleza del Recurso Administrativo.

Según Fraga (38), los elementos de este tipo son:

a).- El plazo de interposición del Recurso; la interposición de la defensa legal no puede quedar sujeta al libre albedrío del -- administrado. Ello es porque de este manera no se surtiría el principio de seguridad jurídica, pues éste en cualquier momento podría interponer la defensa legal retrasando con ello la adecuada marcha de la administración. Por ello, el Legislador ha señalado, dentro del texto legal que establece el Recurso Administrativo, un plazo para que se interponga el recurso. En tal plazo se considera la posibilidad de que

(38).- Ibidem Pág. 353.

el administrado puede conjuntar los elementos de su defensa, tanto relativos a los agravios, o hechos del recurso, como - en cuanto a los elementos probatorios. La consecuencia de - que no se interponga dentro del plazo de ley la defensa legal es que ésta sea desechada.

- b).- El segundo elemento de la naturaleza del recurso son las formalidades que debe aparecer en el escrito de interposición - del recurso. Tales formalidades son propias del Derecho Procesal y se refieren a la mención de la persona que interpone el recurso, el domicilio que señala para oír y recibir notificaciones, a efecto de que la relación procesal se de sin - mayor complicación.

El acreditamiento de la representación, cuando se promueva en nombre de un tercero, persona física o moral; la descripción de los - hechos y agravios que se hagan valer en contra del Acto Administrativo; el señalamiento de las pruebas que se exhiben y ofrecen etc.

- c).- Otro elemento de la naturaleza del Recurso Administrativo lo viene a ser la fijación del procedimiento para la tramitación del recurso. En efecto, en la ley se debe establecer, - en primer lugar, la autoridad que será competente para resolver el recurso. El plazo para interponer la defensa legal; - el procedimiento para el desahogo de pruebas. Las formalidades a que se debe sujetar el estudio de los agravios y el procedimiento para la valoración y desahogo de pruebas. etc.

Un elemento trascendental es el sentido en que se dictará el Recurso Administrativo. Ya señalamos, de acuerdo a los conceptos-

que del mismo se aportaron en páginas interiores que son cuatro - las formas de que se puede dictar el sentido de la resolución que resuelva al Recurso Administrativo como son:

- 1.- El acto o procedimiento se pueden confirmar.
- 2.- El acto o procedimiento se pueden revocar.
- 3.- El acto o procedimiento se pueden modificar.
- 4.- El Acto o Procedimiento Administrativo se pueden anular; en el caso de que la resolución se confirme o se reforme para determinados efectos, se puede seguir --- afectando el derecho subjetivo del particular y por -- ello existe la posibilidad de la interposición de una posterior defensa legal como lo es el Contencioso Administrativo, del cual me ocupare en seguida.

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En el desarrollo de los tres primeros capítulos, se ha hecho mención a que las defensas de los particulares frente a la Administración Pública, tienen una secuencia. En ella, inicialmente se deben agotar los Recursos Administrativos; si el fallo es desfavorable al particular, éste debe promover el Contencioso Administrativo y si en esta defensa también se obtiene una resolución desfavorable se debe promover, en última instancia, el Juicio de Amparo Directo.

Por ello, y siguiendo tal secuencia, en seguida disertaré sobre el Contencioso Administrativo.

4.1.- Antecedentes.- La protección de los administrados, según Dromi (39), también tiene lugar, en vía jurisdiccional, a través del control judicial de la administración que configura el denominado Contencioso Administrativo.

Según el citado autor, este control judicial se realiza respecto de actos y hechos administrativos, reglamentos y contratos de la administración; en suma, la actividad de los Organos Estatales que en ejercicio de la Función Administrativa hayan afectado los derechos subjetivos o los intereses legítimos de los particulares.

4.2.- El problema terminológico del Contencioso Administrativo. - La Doctrina no coincide en la acepción general del término Contencioso Administrativo. En efecto, esto es debido a que el control jurisdiccional de la administración es denominado por algunos autores como María Díez, Gordillo, González Pérez y otros como Proceso Administrativo.

(39).- Dromi José Roberto. Op. Cit. Pág. 538.

Por otra parte, autores como Nava Negrete, Fiorini y otros le denominan Contencioso Administrativo.

El problema relativo a la determinación del vocablo Contencioso - Administrativo surge por dos razones:

- a).- Contencioso deriva de contender e implica litigio, conflicto de intereses en el que dos partes acuden a un tercero -- imparcial para que solucione el problema, por ello, en materia de control jurisdiccional de la administración, siempre existirá un conflicto de intereses y habrá dos partes: por un lado, la Administración Pública, que habrá dictado -- un Acto Administrativo o que habrá desarrollado un procedimiento de la misma naturaleza, que es impugnado; y su contraparte, que viene a ser el administrado, que es afectado en su esfera jurídica con la acción del órgano administrativo. En frente de ellas, se encontrará un tercero imparcial que es un órgano jurisdiccional que resolverá el problema. Este órgano es denominada Tribunal Contencioso Administrativo.
- b).- El vocablo contencioso tuvo su origen en los Tribunales -- Administrativos Franceses (Consejo de Estado) que se caracterizaban por ser órganos de la propia administración -- --- que resolvían los litigios entre ella y los administrados sin revisión judicial posterior. Cabe destacar que en el concepto francés de la división de poderes, el Poder Judicial no debe inmiscuirse para nada en los asuntos relativos a la Administración Pública que los decide en última -- instancia y por sí sola a través del Consejo de Estado.(40)

(40).- Drossi José Roberto. Op. Cit. Pág. 539.

En cambio, en los sistemas judicialistas, como son por ejemplo -- los derivados del Common Law no puede negarse a los administrados el acceso a una instancia judicial, opoible a los actos o procedimientos de la Administración Pública, caso en el cual, es inconstitucional toda pretensión de la administración de ejercer funciones propias de los jueces (41).

En México, siguiendo el sistema judicialista propio del Common -- Law, si bien se permite la existencia de Tribunales Contencioso -- Administrativos, tanto a nivel Federal como Estatal, su actuación queda supeditada, en última instancia, a la revisión de los Tribunales Judiciales Federales.

4.3.- Naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo. Nava -- Negrete destaca la existencia de dos grandes teorías doctrinales que pretenden explicar la naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo como son:

- 1.- La Doctrina Sustantiva. De acuerdo a la cual, se contempla a esta Institución como un conflicto o una controversia suscitada entre los particulares y la Administración Pública con motivo de actos o de esta última que lesionen los derechos aquellos. (42). Desde -- este punto de vista administrativista, se contempla al Contencioso Administrativo como una Institución propia del Derecho Administrativo.
- 2.- El otro punto de vista es el procesalista. Según este criterio, se busca explicar la naturaleza jurídica -- procesal del Contencioso Administrativo con varios criterios como son:

(41).- Ibidem

(42).- Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. -- Editorial Porrúa, S.A. México 1969 pág. 112.

- a).- El que contemple al Contencioso Administrativo como una acción o pretensión procesal. Desde este punto de vista, el particular que impugna en la vía jurisdiccional un Acto Administrativo estará ejerciendo un derecho de acción. En mi opinión, esta tesis es limitada ya que el Contencioso Administrativo es algo más que una acción procesal, ya que su ser no se agota, ni se contiene, en el derecho de acción -- pues se trata de todo un proceso, un juicio canalizador de una contienda administrativa.
- b).- También se contemple el Contencioso Administrativo, con un criterio procesal, como recurso procesal. Esta concepción-- del Ministro Juez predominó en la Doctrina Francesa durante el siglo pasado. En ella, la decisión de un Ministro (Autoridad Administrativa), era susceptible de un Recurso Contencioso ante el Consejo de Estado. Se afirmaba, por tanto, que la primera decisión era en sí un primer juicio; y que el recurso ante el Consejo de Estado no era más que un recurso de apelación. Considero absolutamente superada esta teoría actualmente.
- c).- Un tercer criterio procesal que pretende explicar la naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo es aquella que pretende definir como litigio o contienda administrativa y con ello surge la interrogante de cual será el Tribunal u - Órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolverlo. - Al respecto, Brami señala que la pretensión que deduce jurídicamente el administrado descontento, implica la intervención de un Órgano jurisdiccional, tercero, imparcial e independiente en la contienda, que puede estar incluido dentro de las estructuras del Poder Ejecutivo o del Judicial, el - cual puede desestimar la pretensión, declarar la nulidad --

del acto cuya legitimidad se controvierte o bien, acordar - una indemnización reparativa de los daños y perjuicios.

En mi opinión, el Contencioso Administrativo, tiene una naturaleza jurídica eminentemente administrativa, ya que mediante él se decidirá, en una contienda jurisdiccional, si un Acto Administrativo reúne o no los requisitos sustantivos, objetivos y formales de que debe estar revestido para ser eficaz y válido. Y si a lo anterior se agrega que los efectos de la decisión del Contencioso Administrativo siempre afectarán las relaciones de supra o -- subordinación que se dan entre Administración Pública y el administrado, por ello coincide con la Doctrina que le reconoce naturaleza administrativa al Contencioso, sin dejar de reconocer que está constituido por figuras jurídicas procesales.

4.4.- Concepto del Contencioso Administrativo.- En mi opinión, y siguiendo una postura ecléctica, coincide con Nava Negrete en el sentido de que el Contencioso Administrativo aparece como:

"Un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública contra actos de esta última o contra resoluciones favorables a un administrado ante organos jurisdiccionales".

Luego entonces y según ya indique anteriormente, su naturaleza es administrativa, ya que se trata de una contienda administrativa que versará sobre la validez o nulidad de un acto emanado de los Organos de la Administración Pública, pero no puede negarse la presencia de un juicio, es decir, en el caso se está ante un proceso seguido ante Tribunales Administrativos o del Poder Judicial con la misión suprema de mantener ajustado a derecho a la actividad de la Administración Pública.

Por ello, es que aún cuando sostiene la naturaleza administrativa del Contencioso Administrativo, no por ello deja de reconocer que está integrado por figuras del Derecho Procesal.

Refuerza el anterior razonamiento el concepto de Contencioso Administrativo aportado por el Registrado Ruiz Pérez (43), quien sostiene:

"La jurisdicción Contencioso Administrativa, - tiene por objeto fortalecer la observancia de los principios de justicia, seguridad jurídica y de legalidad que consagra la Constitución -- General de la República, a través de la efectiva defensa de los Gobernados frente a los actos de la Administración Pública".

4.5.- Modelos de Tribunales Contencioso Administrativos. Fix Zamudio (44), sostiene que existen cinco distintos tipos o modelos de Contencioso Administrativo como son:

4.5.1.- El modelo francés. Este sistema se caracteriza por la creación del Consejo de Estado dentro de la esfera formal de la administración, de acuerdo a la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790. Sigue el concepto de la división de Funciones Estatales inspirado en las ideas del Barón de Montesquieu, según las cuales, por virtud de la citada separación de funciones, los Jueces Ordinarios del Poder Judicial no podían resolver los conflictos administrativos, de acuerdo con el principio de que "Juzgar a la Administración es también administrar".

(43).- Ruiz Pérez Tomás. Presidente del Tribunal Contencioso -- Administrativo, en Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo Año I, No. 1, Julio-Septiembre 1988 Toluca-México 1988. Pág. 58

(44).- Fix Zamudio Héctor. Op. Cit. Pág. 61 y ss.

El citado Consejo de Estado, de carácter paulatino, obtuvo su independencia respecto de la administración, ya que en su primer período, que se prolongó cerca 1872, funcionaba como Tribunal de Jurisdicción retenida, es decir, como un órgano que proponía resoluciones que posteriormente eran suscritas por la propia administración. Posteriormente, actuó con el carácter de Tribunal de Jurisdicción delegada, que pronunciaba sus fallos de manera autónoma e imperativa, pero lo hacía formalmente a nombre de la propia administración. Actualmente es un Tribunal absolutamente autónomo que en el año de 1953 es reestructurado, y se han creado Tribunales Administrativos de primera instancia, mientras que el Consejo de Estado hace las veces de órgano de apelación y de última instancia, salvo casos de excepción en los que conoce en primer y único grado.

4.5.2.- El modelo Anglo Americano o de Common Law. Ha sido calificado este modelo de judicialista, pues no obstante la posibilidad de que sean Tribunales Administrativos los que puedan resolver controversias entre los administrados y la Administración Pública, la decisión final es de Organos Judiciales en Inglaterra se han establecido organismos jurisdiccionales, que han sido denominados Tribunales, que realizan funciones judiciales, pero que formalmente son Administrativos (Los Juzgados del Poder Judicial tradicionalmente han sido denominados Courts).

Desde 1958, el Parlamento Británico expidió la denominada Tribunal and Inquiries Act, ordenamiento que estableció un Consejo especial para controlar la Constitución y las actividades de los Organismos Judiciales Administrativos (Tribunales).

En Estados Unidos, han proliferado este tipo de Entidades formalmente administrativas con funciones judiciales, sobre todo a --- partir de la promulgación del Law D-1 del Presidente Franklin D. -- Roosevelt, las cuales funcionan al lado de otros pertenecientes al Departamento Judicial y Especializadas en Materia Administrativa como son: The United States Court of Claims, creada en 1855; The United States Court of Customs and Patent Appeals, establecida en 1910 y The United States Court, creada en 1926. Al igual que en Inglaterra, la creación de organismos administrativos con funciones judiciales ha preocupado a los sectores Jurídicos y Políticos de los Estados Unidos y para evitar su proliferación y --- funcionamiento desordenado se han creado dos instrumentos correctivos como son: La Federal Administrative Procedure Act de 1946, que contiene reglas sobre el procedimiento interno de la Administración Pública, además de disposiciones relativas a los procedimientos ante los mencionados Tribunales Administrativos (Tribunales).

El segundo correctivo lo hizo la serie de principios establecida por la Suprema Corte Federal Estadounidense, derivados del procedimiento judicial, que se han considerado obligatorios para los Tribunales Administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV - de la Constitución Federal, en lo relativo al "debido proceso -- legal".

Cabe señalar, que aún en la actualidad lo que caracteriza al sistema Anglo Americano de Justicia Administrativa es la posibilidad de los afectados de impugnar las decisiones de dichos organismos administrativos, con funciones jurisdiccionales (Tribunales), ante los Organos de Justicia Ordinaria, por medio de los instrumentos procesales que en su conjunto se conocen como "revisión judicial". Esto viene a constituir la principal diferencia

entre el sistema francés y el Anglo Americano, pues en el primero, los fallos del Consejo de Estado son firmes y no pueden combatirse ante el Poder Judicial.

4.5.3.- El Modelo Alemán.- El tercer modelo de Jurisdicción Contencioso Administrativo, según el autor en cita (45), lo viene a constituir aquella que se presenta en los países germánicos. En efecto, en ordenamientos tales como los de las Repúblicas Federales de Alemania y de Australia, las controversias entre la administración y los administrados, se someten a organismos judiciales especializados que pertenecen al Departamento Judicial, pero que funcionan, de manera independiente a los Tribunales Civiles y Penales, denominados de carácter ordinario.

En la República Federal Alemana, existen tres niveles de Organismos Judiciales Especializados como son:

- a).- Los Tribunales Administrativos de Primera Instancia. (Verwaltungsgerichte).
- b).- Los Tribunales Administrativos de Apelación (Oberverwaltungsgerichte), que se encuentran dentro de la esfera de las Entidades Federativas (Länder);
- c).- Por otra parte, existe el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgericht), que resuelve de manera definitiva y firme los conflictos de carácter administrativo.

Cabe señalar la existencia de Tribunales Fiscales (Finanzgericht), con dos niveles:

(45).- Ibidem.

- a).- El de las Entidades Federativas (Länder); y
- b).- El de la Corte Fiscal Federal (Bundesfinanzhof), que es la autoridad suprema en la materia.

En Austria existen también Tribunales Administrativos separados de los Tribunales Ordinarios Civiles y Penales, cuyas decisiones en última instancia son del conocimiento de la Corte Administrativa Federal (Verwaltungsgerichtshof), regulada por los artículos del 129 al 148 de la Constitución Federal de ese País. (46).

En Latinoamérica, Uruguay presenta un sistema parecido al germánico, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es autónomo e independiente de los restantes Organismos Judiciales Ordinarios y decide, de manera firme, las controversias entre administración y administrados.

4.5.4.- El modelo Contencioso Administrativo en los Países Socialistas. En la mayoría de los Ordenamientos Socialistas, a semejanza del sistema seguido en la Unión Soviética se confía el examen de las controversias administrativas de los Tribunales Ordinarios, ya que se ha considerado inconveniente la existencia de Organismos Judiciales especializados como los que funcionan en los Países calificados de burqueses.

Cabe señalar que los datos que aporfo son obtenidos antes de la apertura de los Países Socialistas de los modelos económicos occidentales, por ello, y estando un poco en el terreno de la especulación, considero que gradualmente evolucionarán dichos sistemas socialistas en el sentido de adoptar instituciones Jurídicas de Occidente, al dejar de considerar a éstos como enemigos ideológicos.

(46).- Ibidem.

Regresando al tema, destaco que durante la vigencia de la Constitución Federal Soviética de 1936, los Tribunales Ordinarios conocían en forma restringida de ciertas reclamaciones de los particulares afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas y económicas.

Posteriormente, con la Constitución Federal del 7 de octubre de 1977, se establece el artículo 58 en donde se dispone que los actos de los funcionarios que infrinjan la ley, cometan abuso de poder o atenten contra los derechos de los ciudadanos, pueden ser impugnados por medio de una instancia judicial según las modalidades previstas por la ley, lo que implicaba la introducción de una jurisdicción genérica de los Tribunales Judiciales para conocer de las reclamaciones de los administrados. Al aprobarse dicha Constitución se rechazó la propuesta en el sentido de crear Tribunales Administrativos, a fin de no proporcionar a los disidentes instrumentos de lucha contra la Unión Soviética.

Cabe señalar, que en otros Países Socialistas se han creado defensas jurídicas en favor del administrado, en forma de Recursos Administrativos, como es el caso de la Ley Checoslovaca número 71 de 1967; el Código Polaco de Procedimientos Administrativos de 10. de enero de 1961; la Ley Rumaná número 1 de 1967; y la Ley Yugoslava sobre Procedimiento General Administrativo de 27 de diciembre de 1956, reformada en 1965.

4.5.5.- El Modelo Español. El último modelo de Contencioso Administrativo citado por Fix Zaudito (47), es el Español, al cual hace referencia en virtud de la proximidad de los ordenamientos de ese País con el nuestro. En este sistema, ha imperado el principio judicialista, de modo que, los actos y resoluciones de la administración --

(47).- Ibidem.

activa se han impugnado ante Tribunales Judiciales Ordinarios, si bien los mismos han adquirido el carácter de organismos Jurisdiccionales especializados.

En España, en el siglo pasado (1858), influyó el sistema francés, habiéndose creado un Consejo de Estado que dependía formalmente de la administración y que después de sufrir varios cambios, fue suprimido definitivamente en 1902, al restablecerse el principio judicialista que impera en la actualidad. (48).

4.6.- El Contencioso Administrativo Federal y Local.- En los Estados que observan el Régimen Constitucional Federal, surge de luego el problema de la delimitación de las esferas de competencia de las Entidades y de la Federación. En el sistema jurídico-mexicano, parte de estos problemas han sido resueltos por el Legislador Federal vía sistemas de coordinación entre Federación y Entidades.

En Materia Contencioso Administrativa, realmente no se ha planteado problemas serios de competencias entre el Contencioso Administrativo Federal y el Local. Ello es debido a que desde 1936, se estableció el Contencioso Administrativo Federal, mediante la emisión de la Ley de Justicia Fiscal que creó al Tribunal Fiscal de la Federación y sólo 45 años después, es decir, a partir de los años setentas, con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se han establecido organismos Jurisdiccionales estatales si bien, en mi opinión, la jurisdicción Federal y la Estatal está perfectamente delimitada, ya que la primera sólo

(48).- González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. Págs. 453-456.

puede conocer de Actos Administrativos que tengan su fundamento - en Leyes Federales; mientras que la Estatal puede conocer de ---- Actos o Procedimientos Administrativos fundados en leyes de rango Estatal o Municipal en todo caso, una vez planteada una controversia respecto de la competencia para conocer de un asunto por parte del Contencioso Administrativo Federal (Tribunal Fiscal de la Federación), y un Tribunal Contencioso Administrativo Estatal, -- corresponderá a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia - de la Nación en los términos del artículo 106 de la Constitución Federal, dirimir tal controversia.

A manera de ejemplo, se transcribe íntegro el mencionado artículo- 106 de la Constitución Federal que a la letra dice:

"Correponde al Poder Judicial de la Federación en los términos de la ley respectiva, dirimir las competencias que susciten entre los Tribunales de la Federación entre éstos y los de - los Estados o entre los de un Estado y los de otro".

También fundará la competencia del Supremo Tribunal de la Nación- lo dispuesto en el artículo 25 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que es el que establece el proce- dimiento para resolver este tipo de controversias, al señalar:

ARTICULO 25 FRACCION VI.

"De las controversias que se susciten, en Mate- ria Administrativa, entre los Tribunales de la Federación y los de las Entidades Federativas, o entre los Tribunales de dos o más Entidades- Federativas".

4.6.1.- La Evolución del Contencioso Administrativo Federal en México. De las dos jurisdicciones mencionadas, es decir, del Contencioso Federal y del Local me referiré en primer término al Federal, y siguiendo las ideas de Armienta Calderón (49), se puede hablar -- de tres épocas de la evolución del Contencioso Administrativo Federal, reflejado en el Tribunal Fiscal de la Federación como son:

a).- La primera época de este Tribunal establece los rasgos iniciales del Contencioso Administrativo Federal, los cuales delimitan la Ley de Justicia Fiscal de 1936, con dos notas distintivas:

- 1.- La primera, consiste en la presunción luris-tantum, o -- presunción de legalidad de los actos administrativos -- impugnados. Es decir, que inicialmente, el acto administrativo goza de la presunción de legalidad, pero admite prueba en contrario, de modo que el particular pueda acreditar su ilegalidad o en los casos en que niegue -- lisa y llanamente los hechos que motivan el acto de autoridad, revirtiendo la carga de la prueba a la autoridad responsable.
- 2.- La segunda característica, es la posibilidad de que se configure una resolución negativa ficta. En otras palabras, el Constituyente del 17 estableció en el artículo 89 -- Constitucional la garantía de petición de los particulares. Ello implica que éstos pueden dirigirse a las autoridades, de manera respetuosa y por escrito y obtener de ellas una resolución en determinado sentido.

(49).- Armienta Calderón M. Gonzálo. Modernización de la Justicia Fiscal en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1 No. 1 Julio-Septiembre-Toluca-México 1988, Pág. 47 y ss.

En Materia Fiscal, que fue la primera competencia del Tribunal -- Contencioso Administrativo Federal, los particulares podían presentar consultas a la autoridad o bien podían interponer recursos administrativos. Si la instancia o el recurso no eran resueltos, se configuraba la violación al dispositivo Constitucional mencionado y por ello, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la jurisprudencia mediante la cual señaló que las instancias o recursos de los particulares debían resolverse en un -- plazo razonablemente breve. Tal plazo, según el Máximo Órgano -- Juzgador fue de cuatro meses.

Con el establecimiento de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se -- prevee la posibilidad, de la configuración de la negativa ficta y se establece que las autoridades deben resolver las instancias o recursos de los particulares, en un plazo de 90 días. Si el silencio de la autoridad continua por ese plazo, se considerará que -- se ha resuelto en forma negativa a los intereses del particular.

De este modo, se arranca de la autoridad administrativa la facultad de resolver la instancia y es solo, al contestar la demanda, -- es cuando la autoridad tiene la obligación de señalar motivos y -- fundamentos de la negativa ficta. Conocidos tales motivos y fundamentos ya pueden ser atacados por el particular en vía de amparación de demanda y de ese modo queda su garantía de audiencia debidamente tutelada.

- 3.- Una tercera característica de la primer época del Contencioso Administrativo Federal se presenta en el sentido de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación prohibía a la autoridad revocar -- por sí y ante sí sus propias resoluciones si eran lega

les, cuando eran favorables al particular. En la Ley de 1936, se estableció que las autoridades administrativas que pretendieran dejar sin efecto una resolución favorable al particular, debían acudir ante el Tribunal para solicitar se dejarán sin efecto. Caso excepcional en que el particular pasa a ser parte demandada y la autoridad la parte actora. (50).

- 4.- Otra característica propia del Contencioso Administrativo de la primera época se presenta en el sentido de que predomina la oralidad, aunque se reconoce la doble función de la escritura para preparación y documentación de la contienda; existe también contacto inmediato de los Magistrados con las partes y elementos de convicción así como identidad física de las personas y de los Magistrados durante el proceso. Se concentra el procedimiento en una sola audiencia y se desconoce el principio dispositivo de las partes prevalentes en derecho privado, pues -- no se justifica en negocios en que medie el interés público, con las consiguientes facultades de la Magistratura para buscar la verdad real y guiarse por una estimativa-lógica no tasada de las pruebas.

(50).-- Tribunal Fiscal de la Federación. Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa, -- T.F.F. (45 años). Tomo V, 1982 Pág. 345.

- b).- La segunda época del Contencioso Administrativo Federal comienza con la segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que inició su positividad el 10. de agosto - de 1978 (51). Por primera vez, mediante esta ley se des- concentra la jurisdicción Federal y se crean Salas en las distintas Entidades Federativas en donde se encuentra esta blecida una Administración Fiscal Regional (actualmente -- Administraciones Fiscales Federales). A la vez, se instalan seis Salas en la Región Metropolitana que conocerán de la competencia territorial de actos administrativos dictados por autoridades con sede en el Distrito Federal.

Además, se crea una Sala Superior integrada por nueve miembros - y se suprime al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación de la estructura anterior. La Sala Superior conocerá en adelante de - los recursos de revisión y queja, propios del procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

- c).- La tercera época, que es la actual del Contencioso Administrativo Federal, se presenta mediante las modificaciones - al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1984, con positi- vidad a partir del día 15 del mismo mes. En esta tercera época, se otorga a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación una competencia atrayente en juicios con características especiales como son:

(51).- Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978.

- 1.- Porque su valor económico exceda de 100 veces el Salario Mínimo General para el área del Distrito Federal, elevada al año; o
- 2.- Porque implique la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución (sujeto, objeto, tasa, cuota, base) - artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Además, se crea un nuevo derecho de instancia como es el Recurso de Queja, que por una sola vez, puede interponer el particular en los casos en que la autoridad repite un acto o resolución anulados, así como cuando incurre en exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia definitiva. (52). En mi opinión sería más positivo que se dotara al Tribunal Fiscal de la Federación de plena jurisdicción para hacer cumplir sus fallos, en lugar de obligarle al particular agotar instancia sobre instancia.

Otro aspecto de la reforma se presenta en cuanto al Recurso de Queja y Revisión que están a cargo de la Sala Superior en la segunda época. Estos recursos desaparecen, al igual que la revisión fiscal que se sustentara ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en vez de esta trilogía impugnativa, se dió cabida a un Recurso de Revisión encomendado a los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación (artículos 248 y 249).

Este nuevo recurso está previsto en favor de la autoridad para los juicios de cuantía excedente a 5,500 veces el Salario Mínimo General diario de la zona del Distrito Federal, o cuando se constata de importancia y trascendencia a los asuntos. En materia de aportaciones de seguridad social, se prescriben tales notas distintivas en asuntos que versen sobre determinación de sujetos obligados y de conceptos que integran la base de cotización y

(52).- Artículo 239 Ter. Del Código Fiscal de la Federación.

y grado de riesgo de las empresas para los efectos del Seguro de Riesgo Laboral.

En cambio, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la importancia está en función, sin que el monto importe, de que se trate de interpretación de leyes o reglamentos, de formalidades esenciales del procedimiento, o fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución. La revisión también es promovible en los juicios con características especiales que resuelva en primera instancia la Sala Superior del Tribunal.

Una diversa característica de la época actual del Tribunal Fiscal de la Federación es la relativa a la jurisprudencia, en que fueron modificados los artículos 259 y 261 del Código Fiscal de la Federación, dando lugar a un sistema de precedentes, donde -- las vías para establecer criterios jurisprudenciales obligatorios para las Salas Regionales, consisten en implicación de un precedente, contradicción de sentencias y tres resoluciones ininterrumpidas de sentencias de la Sala Superior en juicios de características especiales, siendo pertinente aludir a que la creatividad jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación, está lamentablemente sujeta a obligatorio apego o vinculación con las tesis de jurisprudencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Cabe señalar que dentro de esta tercera época, en la ley que adiciona, reforma y modifica diversas disposiciones fiscales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, conocida también como Miscelánea Fiscal se publicó la reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en sus fracciones VII y último párrafo respectivamente -- cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 206 FRACCION VII...Cuando se omitan los datos previstos en las peticiones uno, dos, tres y seis, el Magistrado Instructor desecha rá por improcedente la demanda interpuesta".

A su vez señala el:

"ARTICULO 209 FRACCION VII...Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas o, si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá como no presentada la demanda".

En mi opinión el texto de los dos dispositivos reformados es inconstitucional, por contravenir lo dispuesto en el artículo 14 Constitucional, que establece para los gobernados la garantía de audiencia.

He señalado que es inconstitucional el texto referido porque suprime también el texto, del último párrafo de la fracción VII de los dos numerales mencionados, en los que se concedía al particular la facultad de:

- a).- Aclarar su instancia cuando se hubiera omitido los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI del dispositivo mencionado en primer lugar; y
- b).- Exhibir los documentos a que se refieren las fracciones de la I a la IV del dispositivo legal citado en segundo término --- (Artículo 209).

Con la reforma mencionada estimo que se hace nugatoria la garantía de audiencia de los particulares porque con la omisión de un dato o en la presentación de un documento ya no tendrá acceso a la justicia administrativa ya que la instancia se desechará por improcedente.

dente en el primer caso; o se tendrá por no presentada en el segundo. Considero que los particulares afectados por la aplicación de los numerales en cita pueden acudir en vía de Amparo Indirecto contra leyes, a efecto de que se les dé la oportunidad bien de aclarar la instancia o bien de exhibir los documentos previstos en las --- fracciones I a IV del multivariado artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que al sentarse jurisprudencia al respecto, se restablezca el texto original de ambos numerales pues no debe perderse de vista que serán las personas de escasos recursos las más afectadas por dichas disposiciones, pues es lógico que los particulares con mayores recursos contarán con una asesoría más -- calificada y no incurran en las omisiones mencionadas. En efecto, considero que el Contencioso Administrativo no debe convertirse en una serie de trampas procesales por medio de las cuales se -- impida el acceso a la Justicia Administrativa a los administrados y con ello se confirmen Actos o Procedimientos Administrativos que carezcan de los requisitos subjetivos, objetivos y formales de que deben estar revestidos, pues en tal caso esta Institución Administrativa dejará de ejercer plenamente el control de legalidad que -- mantiene sobre la Administración Pública Federal Centralizada y -- Paraestatal.

4.6.2.- Los Tribunales Estatales de lo Contencioso Administrativo en México. Así como existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el nivel de Gobierno Federal, también existen, en los -- niveles de Gobierno Estatal y Municipal, Tribunales de la misma -- naturaleza que conocerán de Actos y Procedimientos Administrativos, dictados por autoridades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, bien Estatales bien Municipales.

4.6.2.1.- Fundamento Constitucional de los Tribunales Contencioso Administrativos Locales. Ruiz Pérez (53), señala que el fundamento Constitucional de la existencia de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo se encuentra en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, -- en vigor a partir del 18 de marzo de 1967, en el que se prevé -- la facultad de dichas Entidades Federativas para instaurar Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las -- controversias que se susciten entre la Administración Pública -- Local y los particulares. Cabe señalar que también sustentan la existencia de ese tipo de Organismos Jurisdiccionales, las disposiciones del artículo 107 y 103 de la Constitución Federal en -- donde se establece la posibilidad de los particulares de interponer el juicio de amparo en contra de sentencias de Tribunales -- Administrativos sin que se distinga entre Tribunales Contencioso Administrativos Estatales o Federales.

4.6.2.2.- Integración de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. No existe uniformidad en la Legislación establecida para crearlos, ya que mientras que Tribunales como el de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco y el de Guanajuato, son Organos Colegiados, por el contrario Tribunales como el de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora y el del

(53).- Ruiz Pérez Tomás, Integración de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México Año II, Número 4-Abril-Junio-Toluca México 1969 ---- Pág. 45.

Estado de Yucatán, son unipersonales, es decir, que constan de un solo Magistrado que es auxiliado por personal administrativo, como lo es un Secretario, un Actuario, defensores de oficio, personal técnico y administrativo que prevee el presupuesto de egresos del Gobierno Estatal.

Cabe señalar, que es necesario que en cada una de las Entidades Federativas exista un Organo Jurisdiccional Contencioso Administrativo de esta naturaleza, ya que en la actualidad sólo los Estados de Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Baja California Norte, Veracruz, es decir, únicamente once Estados cuentan con este tipo de Tribunales, mientras que en las restantes Entidades Federativas aún no se establecen organismos de tal naturaleza, lo que implica que la única defensa de los administrados, en el caso de los Actos o Procedimientos Administrativos dictados en contravención a las disposiciones legales aplicables al caso únicamente contarán con el juicio de amparo indirecto para proteger su esfera jurídica.

Cabe destacar, que los elementos del Contencioso Administrativo Federal y Estatal, son prácticamente los mismos, de los cuales me ocuparé en el punto siguiente.

4.7.- Los Elementos del Contencioso Administrativo. La Doctrina- (54), coincide en que los elementos Contencioso Administrativo son: los sujetos, la contienda administrativa, el Organo Jurisdiccional y el procedimiento, de acuerdo a lo siguiente:

4.7.1.- Los sujetos en el Proceso Administrativo. Las partes con-
tendientes son el administrado y la Administración Pública. En --

(54).- Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo ---
Editorial Porrúa, S.A. México 1959 Pág. 118 y ss.

el nivel federal es el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el que delimita la jurisdicción de este órgano juzgador, sin que pueda dejar de considerarse que en ordenamientos legales diversos pueda atribuirse competencia a éste, como es -- el caso de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, en el que se establece -- que en contra de las medidas disciplinarias aplicadas a dichos servidores públicos se puede interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Lo anterior, queda corroborado con el texto del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, que en sus cuatro fracciones señala -- que son partes en el Juicio Contencioso Administrativo Federal:

- 1.- El demandante.
- 2.- Los demandados que pueden ser la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- 3.- El titular de la dependencia de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dicte la resolución combatida. Si esta en juego el interés del erario federal, siempre será parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Finalmente, también será parte el tercero que tenga un -- derecho incompatible con la prestación del demandante.

Cabe señalar que desde un punto de vista procesal González Pérez -- (55), denomina a los sujetos del proceso administrativo como legitimados, de modo que tendrán:

- 1.- Legitimación Activa. El administrado o autoridad que -- tenga un interés legítimo o directo que funden su presen tación (artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México), por tanto, aplicando a contrario-censu el numeral en cita no estará legitimado en el Con tencioso Administrativo aquél que interponga el juicio -- contra actos que no afecten sus intereses jurídicos.
- 2.- Legitimación Pasiva. El citado autor (56), establece -- que tendrán este tipo de legitimación la autoridad esta tal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de eje cutar el acto impugnado. El legitimado pasivo puede ser una dependencia centralizada o una Entidad Paraestatal y en asuntos fiscales siempre será parte el Tesorero Esta tal o Secretario de Fianzas, o el Sindico Municipal, de pendiente del nivel de Gobierno de que se trate (artículo 46 fracción II Ley de Justicia Administrativa del Estado de México).
- 3.- El tercero perjudicado estará legitimado cuando sus inte reses se puedan ver afectados por la resolución que dic te el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Esta do de México.

(55).- González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Pr i mera Edición, Editorial Porrúa, S.A. Págs. 606 y 607. ---- México, 1988.

(56).- Ibidem Pág. 607.

4.7.2.- La Contienda Administrativa.- El segundo elemento del Contencioso Administrativo viene a ser la contienda administrativa, - es decir, la razón que obliga al administrado y a la Administración Pública a contender ante un órgano jurisdiccional, es un acto administrativo. A propósito, de él nacen pretensiones controvertidas- que vienen a formar el objetivo del Proceso Administrativo. Cabe señalar, que tanto la Legislación Contenciosa Administrativa Federal (artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación), como la Legislación Estatal (artículo 29 fracción I y II- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México), únicamente- contempla la posibilidad de impugnar actos administrativos definitivos. Recuérdese que el acto administrativo surge necesariamente de un previo procedimiento administrativo. (57).

Ahora bien, ¿que características debe reunir el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa?

En mi opinión, y coincidiendo con Nava Negrete (58), el acto administrativo debe -- tener:

- 1.- Existencia previa y contra él se enderezarán las pretensiones del demandante. Es por ello, que en la Legislación Contenciosa Administrativa Federal y Estatal se -- establece la obligación para el demandante de exhibir - el documento que contenga el acto combatido.

(57).- Merkl Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo -- Editorial Nacional de México 1980, Págs. 278-297.

(58).- Nava Negrete Alfonso. Op. Cit. Pág. 149.

- 2.- Por lo general tanto el nivel Federal como Estatal y Municipal, se exige que el acto administrativo haya -- causado estado, es decir, que se hayan agotado en su -- contra los Recursos Administrativos legalmente establecidos, a menos que la Ley que establece el Recurso Administrativo señale que sea de optativa interposición.
- 3.- Siendo el Acto Administrativo el núcleo de la contienda administrativa en esta se analizará todo el proceso administrativo y el procedimiento de formación del acto de autoridad (59), de modo que se considerará:
 - a).- La iniciación de la actuación administrativa, entiendo por este tipo de actuación el procedimiento iniciado para la -- formación y perfección del Acto Administrativo. Recuérdese que la iniciación de la actuación administrativa puede ser:
 - a'a.- Por el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 89 Constitucional, si la autoridad es omisa en resolver la petición del interesado y transcurrir un plazo razonablemente breve se habrá configurado una resolución negativa ficta de la cual tendrá que conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal o Estatal.

(59).- Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Vólido. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1988 Pág. 58

b'h.- La actuación administrativa también puede tener por origen el cumplimiento de un deber legal. Ejemplo - un contribuyente está obligado a presentar declaraciones ante las autoridades fiscales. En tal caso - ya no es voluntaria la actuación del administrado, - como en el derecho de petición, sino que por mandato legal el particular debe presentar un aviso o declaración dando lugar a la mencionada iniciación de la actuación administrativa.

c'c.- Finalmente la actuación administrativa puede iniciarse oficiosamente, cuando interviene únicamente la voluntad del Organismo Administrativo para iniciar el procedimiento administrativo.

B).- También se analizará al acto administrativo ya como producto del desarrollo de la actuación administrativa. Esta será precisamente la materia de la contienda, ya que la litis se resumirá a resolver si el Acto Administrativo cuenta con los elementos:

b.1.- Subjetivos.- Según Delgadillo Gutiérrez (60), tales elementos son el sujeto activo, es decir la administración, - que en ejercicio de facultades conferidos por la ley, dicta el acto de autoridad.

El elemento subjetivo pasivo será el administrado. Por tanto, al resolverse la litis desde esta doble óptica, se resolverá si el organismo administrativo es competente y si el administrado realmente debe ser a quien debe ir dirigido el acto por quedar compen-

(60).- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Editorial Litusa México 1959, Pág. 174.

dido en el presupuesto de hecho de la ley. Cabe señalar que en el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación se establece que si falta uno de los requisitos subjetivos del Acto Administrativo como es la competencia, dará lugar a la declaración de nulidad del acto de autoridad.

b.2.- Elementos Objetivos del Acto Administrativo. El acto administrativo como núcleo de la contienda Contencioso Administrativo, también es objeto de estudio en cuanto a sus elementos objetivos como son los que describe Delgadillo Gutiérrez (61):

- 1.- El Objeto. Se identifica como la materia o contenido del acto, el cual, de acuerdo al derecho común debe ser cierto y jurídicamente, es decir, que la materia a que se refiera el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración de acuerdo a la ley. -- Así un Acto Administrativo puede tener por objeto la expropiación de un bien, la determinación de una obligación fiscal, la clausura de un establecimiento comercial, etc.
- 2.- El Motivo. El segundo elemento objetivo del acto administrativo lo es el motivo también denominado presupuesto de hecho y causa; este elemento está constituido por las razones particulares causas inmediatas o circunstancias especiales que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto. La corriente civilista lo identifica como:

(61).- Ibídem 174.

"Apreciación subjetiva del interés público hecha por la Administración". Cabe señalar que el autor en cita no encuentra diferencia trascendente entre motivo y causa.

Cabe señalar que Canasi (62), no hace mención al motivo sino que le denomina causa, sosteniendo que por éste debe entenderse según la fuente en que se origina:

"Los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar - los".

El propio autor (63), sostiene que el elemento causa, en todo caso no puede salir del fin público que caracteriza la Legislación positiva.

- 3.- El Fin. Delgadillo Gutiérrez (64), sostiene que es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para que" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.. Su contenido se deriva de la voluntad del Legislador expresada en la ley, por lo que su incursión da lugar al desvío del poder, que en la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos en la norma.

De este modo, pueden presentarse vicios por ilicitud, por indeterminación, por imposibilidad, y por inexistencia del objeto del acto; pueden presentarse también vicios relativos a la motivación del Acto Administrativo como son la falta de motivación,---

(62).- Canasi José, Derecho Administrativo Volúmen II, Editó -- rial Depalma Buenos Aires Argentina 1964 Pág. 149.

(63).- Ibidem Pág. 151

(64).- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 175.

la inexistencia de la motivación, la presencia de un motivo --- ilícito o ilegal, o la falsa motivación del acto.

También respecto del elemento objetivo del Acto Administrativo --- como lo es el fin del acto, se puede presentar el desvío de poder, que es definido como:

"Aquel que se presenta en los eventos en que --- la administración, utilizando sus poderes, actúa pretendiendo alcanzar un fin diverso al --- que en derecho correspondiere de manera general o a dicha autoridad en particular" (65)

En otras palabras, el desvío de poder constituye el ejercicio de potestades administrativas con fines diversos a los fijados por el ordenamiento jurídico.

Cabe señalar que existen modalidades en el desvío de poder como son:

- 1.- El interés personal del servidor público que dicta el acto con actitudes conculcatorias de su finalidad, inspiradas en consideraciones políticas ideológicas, de amistad o enemistad, en actitudes ilegales o de desconocimiento de la ley o fraude a ésta, de favoritismo a terceros o a grupos determinados. (66).
- 2.- El interés administrativo diverso al señalado en el ordenamiento. En este evento el funcionario desvía su actuación, no ya en fines de naturaleza personal, sino en interés de la misma administración. En este caso el interés, aunque es público, es distinto del ---

(65).- Santofimio G. Jaime Orlando. Op. Cit. Pág. 190.

(66).- Marienhoff S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo.- Editorial Alvarado Perros Buenos Aires 1982, Tomo I --- Pág. 537.

previsto y fijado por la norma:

En el artículo 238 fracciones II, III y IV, se con --
ta con los casos de anulación en los casos en --
que el Acto Administrativo no contiene los elementos
objetivos que marca la ley.

- C).- Elementos formales del Acto Administrativo. Delgadillo -
Gutiérrez (67), señala que el elemento formal del Acto --
Administrativo está integrado por la observancia del pro --
cedimiento prescrito para la evolución del acto, su exer --
ción por escrito y su comunicación a los interesados.

Recuérdese que el procedimiento administrativo es el cauce o ca --
mino que debe seguirse para obtener lo que teleológicamente el --
proceso pretende.

En efecto el proceso administrativo será un conjunto de actos -
interrelacionados entre sí, caracterizados por su naturaleza --
 eminentemente teleológica que busca la realización de un fin --
determinado como es el bien común, ello a través de la actua --
ción de la Administración Pública.

A la vez, el procedimiento administrativo será el ejercicio de
la función administrativa, mediante el cual se buscará materia --
lizar los objetos de ésta, que necesariamente debe culminar con
un producto final llamado "Acto Administrativo".

(67).- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 175.

En resumen los elementos formales del Acto Administrativo estarán integrados por:

- 1.- La observancia del procedimiento prescrito para la -- elaboración del acto;
- 2.- Su expresión por escrito. Recuérdese que de acuerdo al artículo 16 Constitucional todo acto de autoridad debe constar por escrito; y
- 3.- Por la comunicación personal, por correo certificado con acuse de recibo del acto de autoridad.

Los artículos 238 fracción III y 239, fracción III, señala que -- si el Acto Administrativo es dictado sin las formalidades de ley, debe declararse su nulidad.

4.7.3.- El Órgano Jurisdiccional.- El tercer elemento del Contencioso Administrativo lo es el órgano jurisdiccional.

- 1.- Concepto.- Según González Pérez (68), el concepto de órgano corresponde a la teoría general del derecho -- y no es exclusivo ni del Derecho Procesal ni del Derecho Administrativo aunque han sido estas disciplinas las que han depurado tal figura jurídica. Por ello en primer lugar me referiré al concepto general de -- órgano y en segundo término hare referencia al Órgano Jurisdiccional.

(68).- González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 84.

Desde esta optica un organo estatal se presenta como conjunto -- de competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones. El anterior es un punto de vista abstracto (69).

Desde un punto de vista concreto el organo se presenta como una persona física en la que se personifica el conjunto de atribuciones, competencias y funciones. De esta forma el Estado se vale de órganos para realizar sus funciones ya sea que legisle, juzgue o administre.

De acuerdo a lo anterior será Organo Jurisdiccional:

"El organo de Estado Federal, Estatal o Municipal al que se confiere la función jurisdiccional y como una especie de este género se encuentra el organo de la jurisdicción administrativa al que se confía la satisfacción de las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo". (70).

- Clases de Organos Jurisdiccionales.- El autor en cita señala la existencia de Organos Jurisdiccionales que pueden ser:

- 1.- Unipersonales que son los que encarnan en un único -- funcionario. Por lo general se les llama Juzgados.-- Pero también pueden ser denominados Tribunales Contenciosos Administrativos. Ejemplo: De esto lo es El -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa (artículo 38 de su Ley Orgánica); El Tribunal de lo Contencioso del Estado de Sonora (artículo 49 de su Ley Orgánica) etc.

(69).- Ibidem.

(70).- Ibidem.

2.- Por el contrario existen órganos pluripersonales como lo son los Tribunales Contencioso Administrativo en el que se confía la jurisdicción a Salas formadas por varios -- Magistrados. como ejemplo de órgano pluripersonal mencionaré al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya integración en la siguiente:

a).- Una Sala Superior.- Cabe señalar que este órgano colegiado es de reciente creación. En la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación en su organización como cuerpo colegiado, tiene un órgano que en principio era revisor de las sentencias dictadas por las Salas Regionales, sin embargo con las reformas que tuvo el Código Fiscal de la Federación. Esta Sala Superior -- dentro de sus funciones cuenta con facultades para dictar sentencias al igual que las Salas Regionales.

La Sala Superior se encuentra formada por nueve Magistrados, que son especialmente nombrados para integrarla, pero basta la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar, es decir, en cada sesión de la Sala Superior debe por lo menos haber las dos terceras partes del total de sus miembros.

En la actualidad las funciones exclusivas de esta Sala Superior son las de crear la jurisprudencia obligatoria para el Tribunal, conocer de las resoluciones de Magistrados integrantes de Salas Regionales; resolver las excepciones de justicia que formulen las partes; decidir sobre las incompetencias que se les planteen y como punto fundamental la de resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como son los juicios cuya cuantía ----

exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el -- Distrito Federal elevado al año, y en aquellos asuntos en que para su resolución sea necesario fijar, por vez pri -- mera la interpretación directa de una ley, o bien, deter -- minar el alcance de los elementos constitutivos de una -- contribución.

Asimismo, dentro de la Sala Superior existen tres Magistra -- dos Supernumerarios quienes suplen las ausencias de los -- Magistrados de las Salas Regionales.

Debe señalarse que en la primera sesión del año, la Sala -- Superior elige a su Presidente, y también que cada Ma -- gistrado de la misma cuenta con el auxilio de tres Secre -- tarios de Acuerdos.

b).- Seis Salas Regionales Metropolitanas con Sede en la Ciudad de México; y

c).- Diez Salas Regionales como son:

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Norte, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

- V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guana - juato, Michoacan, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de - Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chia-- pas y Oaxaca.
- X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campe - che, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. (artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).
- 3.- Atribuciones de los Organos Contencioso Administrati - vos. El Tribunal Contencioso de Administración Fede - ral lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, y su -- competencia al igual que la de cualquier otro órgano - público es la esfera de atribuciones que le es encomen - dada por el ordenamiento jurídico, es decir, es el con - junto de facultades y funciones que el mismo puede ejer - cer (71).

(71).- González Pérez Jesús. Op. Cit.

Por tanto, si los Organos Jurisdiccionales son los encargados de llevar la función jurisdiccional y ésta -- consiste en el examen y actuación de las pretensiones de las partes, la competencia del Organo Jurisdiccional vendrá determinada por el conjunto de pretensiones que corresponde a cada órgano, con preferencia a los demás (72).

Por tanto, una pretensión procesal deberá deducirse -- precisamente ante aquel Organo Jurisdiccional al que -- se ha confiado su actuación y no ante ningún otro.

Partiendo entonces de la existencia de las distintas -- jurisdicciones o de ordenes jurisdiccionales, la competencia presupone un ambito jurisdiccional, es decir -- una materia atribuida a la jurisdicción o al orden -- jurisdiccional en que está encuadrado el órgano (73).

Es por ello que la Doctrina ha sostenido que la relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación entre el todo y la parte. En otras palabras la -- competencia es la potestad de la jurisdicción entregada a un órgano específico del Sector Público.

(72).- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal. México 1969
Tomo II Editorial Cárdenas Editor Pág. 269.

(73).- Guasp, Jaime. Derecho Procesal Civil Tomo I Editorial Instituto de Estudio Políticos Tercera Edición. Madrid, 1961-
Pág. 127.

Cabe destacar que la competencia según Alcala Zamora y Castillo (74).

"Puede ser concebida como la medida de la jurisdicción o, si se prefiere, como la porción del poder jurisdiccional detenida por cada Juzgado o Tribunal".

En resumen, la competencia es un requisito de todo acto de autoridad Legislativo, Ejecutivo o Judicial, que tiene su sustento en la pluralidad de organos que han de realizar la función jurisdiccional. Como no es posible que ésta se realice por un solo Organismo Estatal y es necesaria la creación de varias, hay que distribuir entre ellas el conocimiento de determinados asuntos.

Según González Pérez (75), el papel que desempeña la competencia es el de la distribución de los asuntos entre los numerosos organos que realicen una función jurisdiccional.

Para fijar las atribuciones del Organismo Contencioso Administrativo Federal como es el Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario considerar los siguientes criterios de competencia, que según la Doctrina son:

- La Regla General.- El problema fundamental de la competencia es determinar qué órgano debe conocer de una pretensión con preferencia a los demás organismos jurisdiccionales. Tal preferencia se manifiesta en dos sentidos: frente a los Organismos Superiores e Inferiores y frente a los que son iguales en grado.

(74).- Alcala Zamora y Castillo, citado por Couture, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Editorial Depalma, Buenos Aires 1964 Pág. 29

(75).- González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 91

Por ello se puede hablar de:

Un orden jerárquico.- Si en el Órgano Jurisdiccional existen varias unidades que ocupan distinto grado jerárquico (por ejemplo, cuando los Tribunales funcionan en Pleno y en Salas), se considerará el criterio objetivo, en el que se atiende a la naturaleza de la pretensión o a la materia o a la cuantía.

Por otra parte, existe el criterio funcional, en el que se atribuye al Órgano Superior funciones de revisión respecto de los órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía.

- Determinación de la competencia desde un punto de vista territorial.- Determinado el orden jerárquico del Órgano Jurisdiccional, se plantea el problema de determinar horizontalmente la competencia cuando existen varios órganos jurisdiccionales de un mismo grado.

- La competencia en el Tribunal Fiscal de la Federación.- Se encuentra contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Se le puede clasificar desde un punto de vista jerárquico, considerando que existe una Sala Superior a la cual están atribuidas, de acuerdo a la materia o índole de la pretensión al criterio de la cuantía y el criterio funcional con las siguientes facultades:

- a).- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.
- b).- Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

- c).- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.
- d).- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos.
- e).- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- f).- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.
- g).- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;
- h).- Señalar la Sede de las Salas Regionales;
- i).- Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia;
- j).- Evaluar el funcionamiento de las Sala Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo;
- k).- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia; aplicar a los Magistrados, Secretarios, Actuarios, Peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y

proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de Magistrado;

- l).- Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales, de los Secretarios, de los Actuarios y de los Peritos del Tribunal;
- ll).- Designar de entre los Magistrados Supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales;
- m).- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios del Tribunal y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;
- n).- Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleados administrativos del Tribunal, cuando proceda conforme a la Ley;
- o).- Conceder licencias a los Magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los Secretarios, Actuarios, Peritos y personas administrativos del Tribunal;
- p).- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;
- q).- Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;
- r).- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal.

- rr).- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás re-
glamentos y disposiciones necesarios para su buen funciona-
miento;
- a).- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores
de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funciona-
miento de éstas a la Sala Superior, y
- t).- Las demás que establezcan las leyes. (artículos 15 y 16 de-
la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Desde el mismo criterio vertical o jerárquico, se considera que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, tienen una - jerarquía inferior a la mencionada Sala Superior del Tribunal Fis-
cal de la Federación, dichas Salas Regionales se encuentran contem-
pladas en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal de referen-
cia mencionadas con anterioridad.

Desde este punto de vista, la competencia de las Salas Regionales, -
inferiores jerárquicamente a la Sala Superior, implica facultades pa-
ra conocer de resoluciones de naturaleza como:

- a).- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos-
fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una-
obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las -
bases para su liquidación;
- b).- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados
por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibi-
do por el Estado;
- c).- Las que impongan multas por infracción a las normas adminis-
trativas federales;

- d).- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al - que se refieren las fracciones anteriores;
- e).- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los --- miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada - Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo - a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las - mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan di - chas prestaciones.
- f).- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- g).- Las que se dicten sobre interpretaciones y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- h).- Las que constituyen créditos por responsabilidades contra-Servidores Públicos de la Federación del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos Descentralizados Federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- i).- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros. y
- j).- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

También, desde un punto de vista jerárquico se debe considerar --- la reforma al artículo 239 Bis vigente a partir de 1988, en donde se otorga competencia a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, para que, de oficio, a petición fundada de una Sala -- Regional o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se en-- cargue de resolver asuntos con características especiales, que ya fueron descritas en páginas anteriores.

Si la Sala Superior decide ejercer de oficio la facultad, lo comuni-- cará a la Sala Regional antes de que ésta admita la contestación -- de demanda. La petición de la citada Secretaría podrá presentarse antes de que se acuerde dicha admisión, en escrito dirigido a la -- Sala Superior, por conducto de la Sala Regional respectiva y acompa-- ñado de las constancias necesarias.

Cuando la Sala Regional proponga que un asunto sea resuelto por la Sala Superior, acordará enviar a ésta la petición, en el auto que - admita la contestación de demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admita la petición o que de -- oficio decidan resolver el juicio, serán notificadas personalmen-- te a las partes por la Sala Regional. Al efectuarse la notifica

ción se le requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en la Sede de la Sala Superior, así como que designen --- persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en dicha Sede, apercibiéndola las propias partes que de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les serán notificadas por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior, recibido ésta, - el Presidente de la Sala Superior designará Magistrado Ponente.

Desde este criterio horizontal o territorial, hay que considerar que ya se ha determinado el grado jerárquico del órgano jurisdiccional, pero existen distintos órganos jurisdiccionales de la misma jerarquía o grado. (76).

Los criterios para determinar los criterios territoriales del -- Tribunal Contencioso Administrativo pueden ser los siguientes:

- El lugar en que tenga su sede el órgano que dictó el acto impugnado.
- El domicilio del demandante o del demandado.
- El lugar en que se expidió el Acto Administrativo.
- En algunos casos el lugar en donde radica el inmueble materia de la controversia.

(76).- Guasp Jaime. Op. Cit. Tomo I. p.p. 128 y ss.

En la Legislación Federal Mexicana, se adopta la primera solución- y se considera competente a la Sala Regional que tenga jurisdic--- ción en el lugar en que tenga su Sede el Organó Administrativo que dictó el acto impugnado. (artículos 117 y 118 del Código Fiscal - de la Federación).

4.7.4.- El Procedimiento.

D).- Finalmente el cuarto elemento del Contencioso Administrativo viene a ser el procedimiento. Para los efectos de esta in-- vestigación considero necesario utilizar la metodología de - González Pérez (77), que divide al Proceso Contencioso Admi-- nistrativo en:

a).- Nacimiento del Proceso, éste comienza con una demanda.

Concepto de demanda, la Doctrina denomina a la demanda como:

"Declaración de voluntad de una parte por la-- cual ésta solicita que se de vida a un proce-- so y que comience su tramitación". (78).

a.1.- Naturaleza jurídica de la demanda, la demanda tiene, de acuer-- do al concepto señalado la naturaleza jurídica de un acto -- procesal consistente en una declaración de voluntad de la -- demandante por la que se solicita la iniciación de un proce-- so y se diferencia de los demás actos procesales en el hecho-- de que tiene por objeto iniciar el proceso.

a.2.- Regulación de la demanda. Las leyes reguladoras del Proceso Contencioso Administrativo Federal lo es el Código Fiscal de la Federación. En él se contienen los:

(77).- González Pérez Jesús. Op. Cit. págs. 217 y ss.

(78).- Guasp Jaime. Op. Cit. 299 y ss.

- **Requisitos Subjetivos.**- Son referentes al Órgano jurisdiccional, ya que la demanda debe dirigirse a un Órgano jurisdiccional competente. También se refiere a las partes pues la demandante debe tener capacidad para ser parte procesal y además debe estar legitimada por un interés jurídico para iniciar el proceso.

También debe considerarse la legitimación pasiva de la demanda, - que es la autoridad que dictó el acto de autoridad y el titular - de la Dependencia u Órgano Descentralizado del que dependa la autoridad responsable (artículos 198 al 207 del Código Fiscal de la Federación) (79).

- **Requisitos Objetivos.**- Están contemplados en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, por cuanto a - lo ordenado en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación la demanda debe indicar:

- 1.- El nombre y domicilio del demandante.
- 2.- La resolución que se impugna.
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y - domicilio del particular demandado cuando el juicio - sea promovido por la autoridad administrativa.
- 4.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- 5.- Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca -- prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y - domicilios del perito o de los testigos. Sin éstos -- señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

(79).- cfr. González Pérez Jesús. La Justicia Administrativa en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas- U.N.A.M. México, 1978. Págs. 775 y ss.

- 6).- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- 7).- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cabe señalar que la omisión de los datos señalados en 1, 2, 3 y 4 - términos, pueden dar lugar a que el Magistrado Instructor deseché - por improcedente la demanda.

Por otra parte, respecto de los requisitos señalados en el artículo 209, del ordenamiento legal en cita se establece que a la demanda - de anulación se deberán anexar:

- 1).- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 195, o en su caso - para el particular demandado.
- 2).- El documento que acredite su personalidad o en el que - conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.
- 3).- El documento en que conste el acto impugnado o, en su - caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- 4).- Constancia de la notificación del acto impugnado, excep - to cuando el demandante declare, bajo protesta de decir verdad que no recibió tal constancia o cuando hubiera - sido por correo. Si la notificación fue por edictos, - deberá señalar la fecha de la última publicación y el - nombre del órgano en que ésta se hizo.
- 5).- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual - deberá ir firmado por el demandante.

6).- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas, a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o el lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión-- cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto, deberá--- identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada.

Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en 1 a 4 se tendrá por no presentada la demanda.

Cabe señalar, por otra parte, que la omisión en la presentación de los documentos listados anteriormente pueden dar lugar a dos consecuencias:

- La primera de ellas es que si no se exhiben los documentos -- listados con los números del 5 al 6, las mismas se tendrán por no ofrecidas.
- La segunda consecuencia implica, por el contrario que si la omisión es relativa a los requisitos listados con los números del 1 al 4, la omisión en su presentación dará lugar a que se tenga por no presentada la demanda. Al respecto, considero que

no hay razón lógica que explique la modificación que acabamos de comentar en este tema. Estimamos que el hecho de que el procedimiento fiscal se aleje de las reglas del Derecho Procesal en general, además de que dificulta los medios de defensa, también limita la correcta impartición de justicia, que es lo que finalmente justifica la existencia de las instituciones procesales, entre las que se encuentra la posibilidad de corregir o completar las demandas oscuras o irregulares. Posiblemente el abuso consistente en incurrir mañosamente en irregularidades podría explicar (aunque no justificar) la reforma que se comenta. No obstante, como consecuencia de la modificación que también se introdujo al Código en relación con la actualización de contribuciones y la forma en que se causa -- los recargos, estimamos que difícilmente algún contribuyente utilizaría la vía de demanda irregular para prolongar los juicios, pues ello iría en franco detrimento de su patrimonio.

- Requisitos subjetivos de la contestación de la demanda. --- Esta debe ser producida por la autoridad competente que tenga la representación de la Dependencia o Entidad demandada. Tratándose de dependencias, por lo general es la Dirección General de Asuntos Jurídicos la que tiene competencia para producir la contestación; en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la Procuraduría Fiscal de la Federación, la que tiene la representación de esa Dependencia para producir la contestación respectiva. Si se trata de Entidades Paraestatales la representación la tiene el apoderado de cada una de ellas.

- Requisitos Objetivos:

- De tiempo. Debe producirse en el plazo de 45 días hábiles.

- De forma. La contestación debe producirse en los términos - del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

De modo que en ella se:

- Desvirtuarán los hechos de la demanda.
- Desvirtuarán los conceptos de anulación.
- Se objetarán las pruebas de la actora, si ha lugar a ello;
- Se ofrecerán pruebas de su parte.

Cabe señalar, que si en la contestación no se refiere a todos los hechos de la demanda que se le imputen de manera precisa a esa -- autoridad, se tendrán por presuntivamente ciertos tales hechos.

Los requisitos de la contestación son según el artículo 213 del - Ordenamiento legal en cita:

- 1).- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- 2).- Las consideraciones que a su juicio impidan se emitan decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha -- nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor -- apoya su demanda.
- 3).- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos -- que el demandante le impute de manera expresa, afir -- mándolos, negándolos, expresando que los ignora por -- no ser propio o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.
- 4).- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre -- la ineficacia de los agravios.
- 5).- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos, se tendrá por no ofrecidas dichas pruebas.

- Anexos de la contestación. Al igual que la parte actora, la autoridad tiene la obligación de presentar anexos a su oficio de contestación como son:

- 1.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- 2.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione el nombre propio.
- 3.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- 4.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cabe señalar, que al igual que en el caso del particular si la autoridad demandada no anexa a su oficio de contestación los documentos a que se refieren las fracciones de la I a la IV del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, debe tenerse por no presentada la contestación de la demanda. Por el contrario si no se anexa al oficio de contestación las pruebas a que se refieren las fracciones V a la VII, del mencionado artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, la consecuencia será que se tengan por no ofrecidas las pruebas de que se trate.

Notese que la negativa ficta no sólo se configura respecto de autoridades fiscales porque al ampliarse gradualmente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, el Legislador dejó-

de hacer la precisiones en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de modo que existe una laguna al respecto, sin embargo, basta contemplar el -- juicio de anulación en todas sus características para comprender que la jurisdicción Contenciosa Administrativa se extiende al silencio de autoridades administrativas no fiscales, en relación -- con las cuales se puede configurar una negativa ficta. Al efecto se invoca la jurisprudencia No. 125 de la Sala Superior del -- Tribunal Fiscal de la Federación, en donde brillantemente se ha -- establecido el criterio antes señalado, que a la letra dice:

"NEGATIVA FICTA.- EL TERMINO DE NOVENTA DIAS ESTA -- BLECIDO EN EL ARTICULO 92 DEL CODIGO FISCAL DE LA -- FEDERACION ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRA -- TIVAS.- La figura de la negativa ficta establecida -- por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federa -- ción es atribuida también a las autoridades adminis -- trativas que no resuelvan los recursos o peticiones -- de los particulares en el término de noventa días, -- en relación con cuestiones que corresponden a la --- competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, -- porque aunque el precepto legal se refiere expresa -- mente a las autoridades fiscales, ello se explica -- porque originalmente el Tribunal Fiscal sólo tenía -- competencia en Materia Fiscal y, por lo mismo, debe -- inferirse que al irse ampliando su competencia el Le -- gislador estimó innecesario hacer precisiones de --- vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa -- ampliación tendría las características de todo el -- sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que -- dispone que cuando una ley otorgue competencia al -- Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el pro -- cedimiento o los alcances de la sentencia, se estará -- a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posi -- ble el acceso a la jurisdicción Contenciosa Adminis -- trativa y concretamente al juicio de nulidad ante --

este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control - jurisdiccional de este propio Cuerpo Colegiado".

- Allanamiento de la Autoridad.- Si la autoridad al producir su contestación o antes del cierre de instrucción, se allana a la demanda, sin mayores trámites, con fundamento en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación y 375 del Código de Procedimientos Civiles se deberá dictar sentencia aún cuando no se haya cerrada la instrucción.
 - La contestación de demanda. Se encuentra regulada por la normatividad de los artículos 215 y 216 del Código Fiscal de la Federación, que plantean los siguientes supuestos:
 - Invariabilidad de los Fundamentos de Derecho. De acuerdo a esto, la autoridad no puede cambiar los fundamentos de derecho que sustenten el Acto Administrativo.
 - Impugnación de la negativa ficta. Tiene la obligación la autoridad de señalar los motivos y los fundamentos de la negativa ficta. En efecto, recuérdese que al estudiar las distintas épocas del Tribunal Fiscal de la Federación se estableció la figura de la negativa ficta bajo los siguientes requisitos.
- 1.- Un particular puede comparecer ante autoridad administrativa de manera respetuosa y por escrito planteado una solicitud o una consulta a la autoridad administrativa.

- Por el contrario si la autoridad revoca el auto impugnado - el Magistrado Instructor, si no se ha cerrado la instrucción del juicio, deberá sobreseerse el juicio con fundamentos en los artículos 203 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y 30 fracciones V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- Contradicción en las Contestaciones de las Autoridades. Si es contradictorio lo señalado por la autoridad que dictó -- el auto de autoridad y lo manifestó por el Tribunal de la Dependencia u Organismo Descentralizado del que depende la autoridad responsable, se tomará en consideración sólo lo -- manifestado por el superior gerárquico, y se desestimará lo manifestado por el subordinado.
- Contestación de Demanda.- También forma parte del inicio -- del proceso, Carnelutti para definirla hace mención a la -- litis, a la cual define como:

"Conflicto actual de intereses, cuya composición se -- lleva a cabo por medio de un proceso". (80).

El propio autor menciona que la litis se forma con la pretensión -- y la resistencia.

Pretensión es la exigencia de la subordinación del interés de -- otro al interés propio.

Resistencia, es la no conformidad con la subordinación de un in -- terés propio al interés ajeno, y se divide en contestación (no -- debo subordinar mi interés al de otro), y lesión (no lo subordi -- no) de la pretensión.

(80).- Carnelutti Francisco. Instituciones del Nuevo Proceso --- Civil Italiano. Editorial Bosch. Barcelona 1970, Pág.32.

Por tanto, la litis finalmente es definida como: conflicto inter-subjetivo de interés calificado por una pretensión resistida.

b).- Desarrollo del Proceso. La Doctrina, señala que para hablar del desarrollo del proceso, es necesario referirse a la instrucción del mismo y al periodo de alegatos procesales.

b.1.- Concepto de Instrucción del Proceso. Guasp, señala que:

"La instrucción - del proceso tiende a proporciónar los elementos necesarios para que pueda llevarse a cabo la comparación entre los fundamentos de la pretensión y el ordenamiento jurídico". (81).

Por tanto, este periodo procesal comprende dos tipos de actividad: por un lado aquella en la que se aportan al proceso determinados - hechos o normas como fundamento de la pretensión, así como la oposición a la pretensión que anteriormente ha sido denominada como - nacimiento del proceso, en la que se fija la litis; la segunda - parte del proceso, en la que se tiende a verificar la veracidad de los datos aportados por las partes. Es precisamente, en esta parte de la instrucción donde se desahogan las pruebas.

b.2.- Concepto de la Prueba. La prueba es según la Doctrina:

"La actividad por la que se trata de convencer al Juez de la existencia o inexistencia de los datos que han de servir de fundamento a la decisión del proceso". (82).

(81).- Guasp Jaime. Op. Cit. Pág. 312.

(82).- Prieto Castro Fernández, Tratado de Derecho Procesal Civil, Editorial Aranzadi Pamplona España 1982 Pág. 613.

b.3.- Clasificación de las Pruebas. La Doctrina ha formulado -- diversas clasificaciones de pruebas. Sin pretender hacer -- mención de varias de ellas, por no ser el objeto de este -- estudio, únicamente me referiré a una de las clasificadas -- más generales según la cual este tipo de actividad que tra -- ta de formar una convicción en el ánimo del juzgador, se -- puede dividir en:

- Pruebas Personales. Se busca el convencimiento del juzga -- dor por medio de personas. Si dichas personas son partes -- en el Proceso se trata de una confesión. Cabe destacar que la Legislación Federal y Estatal dictada en Materia Contenciosa Administrativa prohíbe la confesión por parte de -- las autoridades.

Si la persona no es parte del proceso, pero tiene conocimientos -- especiales, una profesión, arte, u oficio, se trata de una prueba -- pericial. El artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, -- señala el desahogo de la prueba pericial en el Contencioso Admi -- nistrativo Federal dividiéndolas en cinco etapas que son:

- DESIGNACION DE LOS PERITOS. En el auto que recaiga a la -- contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que, dentro del plazo de diez días pre -- senten a sus peritos a fin de que acrediten que reúnen los -- requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten -- su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen -- sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo -- o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará al -- peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

- **DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL.** El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba prescindir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.
- **DICTAMEN DE PERITO.** En los acuerdos por los que se discierne a cada perito, el Magistrado Instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictámen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.
- **SUSTITUCION DEL PERITO.** Por una sola vez y por causas que lo justifiquen, comunicada al Instructor antes de vencer -- los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que -- haya sustituido a su perito conforme a la fracción I y no -- podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.
- **PERITO TERCERO.** El perito tercero, será designado por la -- Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual versa el peritaje, la Sala designará, bajo su -- responsabilidad, a la persona que debe rendir dicho dictámen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá -- recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

Si la persona es un tercero que conoce los datos fuera del proceso se trata de una prueba testimonial. El artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, señala el siguiente desarrollo para el -- desahogo de este tipo de prueba.

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará -- para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán ser -- formuladas por el Magistrado o por las partes, aquellas -- preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. -- Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

- PRUEBAS REALES. Se busca el conocimiento del juzgador por -- medio de cosas:
- MUEBLES. Se trata en este caso de pruebas documentales. En el procedimiento Contencioso Administrativo las documentales públicas hacen prueba plena en los testimonios del artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, por estar formando -- el Procedimiento Administrativo del cual emana el Acto Administrativo, de diversas actuaciones plasmadas en documentos públicos que integran el expediente administrativo en alto -- porcentaje de este tipo de juicios, se resuelve en base a -- documentales públicas.
- Si la cosa es inocente se tratará de pruebas consistentes -- en reconocimientos judiciales. Este tipo de actuaciones no -- está contemplada en el Código Fiscal de la Federación, pero -- sí, de manera supletoria, es aplicable el Código Federal de -- Procedimientos Civiles.

- LAS PRESUNCIONES. No se trata propiamente de pruebas pero si se logra el convencimiento del juzgador por medio de hechos- o por indicios de la existencia o inexistencia de otros --- hechos.

b.4.- Los incidentes en la instrucción del Procedimiento. Burgoa señala que incidente es:

"Toda cuestión Contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene estrecha relación con -- él". (83).

Los incidentes del Contencioso Administrativo Federal son de previo y especial pronunciamiento, y están contemplados en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, este tipo de incidentes que se dan durante la instrucción del procedimiento son de -- previo y especial pronunciamiento porque primero se debe de resolver respecto de ellos y sólo hasta que el Organo Jurisdiccional-- haya dictado un fallo interlocutorio podrá continuar la secuela -- del procedimiento. Dichos incidentes son:

- La incompetencia en razón de territorio. Las reglas para su tramitación se contienen en el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 24 y 25- de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esto es así, porque el Tribunal Fiscal de la Federación tiene --- distribuidas Salas Regionales ubicadas en regiones en las que ha sido dividido el Territorio Nacional, tomando como base la Sede -- de la autoridad ordenadora que emite la resolución.

(83).- Burgoa Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979 Pág. 470.

Es decir, cuando el Acto Administrativo puede ser impugnado vía - juicio de nulidad, la Sala Superior que conozca del asunto será - aquella que tenga jurisdicción Territorial dentro de la zona donde se ejerce su competencia. Como ejemplo debe señalarse que si el acto combatido fuese emitido por una autoridad que tiene su -- Sede o su domicilio en el Estado de Querétaro y la demanda es --- presentada ante la Oficialía de Partes común de las Salas Regionales Metropolitanas ubicadas en la Ciudad de México, cualquiera de éstas se declarará incompetente de plano, comunicando la resolución a la que en su concepto le corresponda ventilar el negocio, - en el caso del ejemplo sería la Sala Regional del Centro con domicilio en la Ciudad de Celaya Guanajuato, puesto que esta Sala --- tiene jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Como ya se señaló, la Sala que se considere incompetente, remite los autos a la que en su concepto sí es competente para continuar el trámite del juicio y esta última tendrá dos caminos aceptar la -- competencia y continuar el trámite o no aceptar dicha competencia, comunicando su decisión a la Sala requiriente, a las partes y a la Sala Superior, remitiendo los autos a esta última, la que determinará cual es la Sala competente, caso en el cual, la que -- así se determine continuará con el juicio hasta su final.

- EL INCIDENTE DE ACUMULACION DE AUTOS. El Código Fiscal de - la Federación, establece el incidente de acumulación de autos que se tramita ante el Magistrado Instructor que conozca de la demanda presentada en primer término, debiendo resolverse en un plazo de diez días por la Sala, este incidente - de acumulación puede ser a petición de parte o de oficio.

Las reglas para la acumulación se refieren: a que las partes sean las mismas; y se invoquen idénticos agravios. Como ejemplo, podríamos señalar que se impugnen dos resoluciones y confirmen dos sanciones diferentes a un particular por la misma autoridad en donde se hicieron valer los mismos conceptos de anulación. En tal caso procede la acumulación.

También procede la acumulación cuando son diferentes las partes y se invocan distintos agravios, pero el acto impugnado es uno mismo o se impugnan varias partes del mismo acto. Como ejemplo, si existe una resolución en materia aduanal, la resolución puede afectar el interés jurídico de una empresa y del Agente Aduanal por lo tanto, éstos individualmente impugnarán el mismo acto a través del concepto de anulación distintos y son diferentes las partes, pero procede la acumulación.

Una tercera causa de acumulación se da cuando se impugnan actos que son unos antecedentes o consecuencias de los otros, sin que importe que las partes y los agravios sean o no diversos.

Ejemplo: derivado de una visita domiciliaria a una Sociedad Civil, si se determina impuesto a cargo de esa Sociedad Civil y de cada uno de los socios en particular, todos impugnarán el acto que se emita por cuerda separada, pero procederá la acumulación por tener todos el mismo antecedente como lo es el acta de visita.

- INCIDENTE DE MULIDAD DE NOTIFICACIONES.- Las partes tienen a su favor el incidente que se cita, el que puede ser hecho valer cuando una notificación no fue realizada con arreglo a las formalidades y requisitos establecidos en el capítulo XI del Título Sexto del Código Fiscal de la Federación.

Existe, sin lugar a dudas, la obligación que tienen los Actuarios - adscritos a las Salas Regionales del propio Tribunal de cumplir debidamente con sus funciones, siguiendo los lineamientos que se marcan para la notificación personal, las notificaciones a las autoridades y a todas aquellas que deban realizarse en forma en que así lo ordene el Magistrado Instructor, incluso existiendo sanción, para el -- Actuario que incurre en alguna notificación realizada sin seguir lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, como es una multa - de cien veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, y en caso de reincidencia la destitución del cargo.

- INCIDENTE DE INTERRUPCION POR CAUSA DE MUERTE O DISOLUCION. -

El artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, respecto de este incidente nos remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que marca el procedimiento a seguir en los artículos 358 al 364.

Es necesario establecer, que cuando el actor, durante la secuela -- del juicio fallece, debe promoverse el incidente de referencia, el cual debe promoverse con el acta de defunción acreditando que el directamente interesado ha fallecido, y con el objeto esencial de que comparezcan a juicio los herederos a menos que la pretensión sea -- intransmisible o si el demandante, con su muerte, dejará sin materia el proceso, lo que ocasionaría que el juicio se sobreseyera.

La sentencia interlocutoria que se dicte en este incidente tendrá -- como objeto en que al albacea o al heredero se les reconozca su --- interés jurídico para continuar con la etapa Contenciosa Administrativa.

- El incidente de recusación por causa de impedimento. El -- objetivo primordial de este incidente es que cuando uno de los Magistrados que esté conociendo un juicio, si llegan a encontrarse en alguno de los supuesto marcados por las VII-FRACCIONES del artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, cualquiera de las partes tenga el derecho de impedir que exista parcialidad en el momento de emitir el fallo correspondiente, pues la labor de impartir justicia debe ser con una capacidad y atención plena e imparcial, lo que no sucedería si en el cumplimiento de sus labores, por cualquiera de las causas marcadas en el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, si llegara a perjudicar a cualquiera de las partes que intervienen dentro del juicio, pues ga -- rantizarse la imparcialidad en los asuntos que conozcan por cada Magistrado en lo particular, es esencial.

- b.5.- El cierre de instrucción del proceso. Según el Legisla -- dor Federal (artículo 235 del Código Fiscal de la Federación), el Magistrado Instructor, diez días después de concluida la sustanciación del juicio y no existiendo cues -- tión de previo y especial pronunciamiento por resolver, -- notificará a las partes que tienen un término de cinco -- días para formular alegatos por escrito. Al vencer dicho plazo, con alegatos o sin alegatos queda automáticamente cerrada la instrucción sin necesidad de declaratorio expre -- sa, quedando a disposición del Instructor el expediente -- para que formule el proyecto de sentencia.

c).- Terminación del Proceso. La Doctrina coincide en que el Proceso Contencioso Administrativo concluye de dos formas a --- saber:

- 1.- LA TERMINACION DEL PROCESO ANORMAL. Burgos señala que el objeto de la acción in-generis estriba en la prestación del servicio público jurisdiccional y que tal servicio nunca se despliega sin un sentido específico. Asimismo, afirma qué concepto de acción en general es sólo teórico, pues en la dinámica del Derecho sólo se ejercitan acciones específicas, en que se busca la dicción del Derecho sobre la cuestión de fondo. En Materia Contenciosa Administrativa se busca, en la mayoría de los casos, la declaratoria de nulidad de un Acto Administrativo. - Esto mediante la emisión de un sentencia. Sin embargo, el proceso puede terminar anormalmente sin una sentencia que resuelva el fondo, pero sí con una resolución que da por terminado el proceso. (84).

Alcalá-Zamora y Castillo (85), divide a la terminación anormal del proceso en:

- TERMINACION DE PROCESO POR ACTIVIDAD DE LAS PARTES. En este caso existen dos supuestos:

- 1.- Por parte del demandante. Se presenta en caso de desistimiento. En tal caso el Magistrado Instructor debe -- dictar un acto sobreseyendo el juicio con fundamento en los artículos 203 fracción I del Código Fiscal de la -- Federación y 30 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(84).- Ovalle Pavela José. Procesal Civil. Editorial Harper & Row Latinoamericana México 1980 Págs. 162 y ss.

(85).- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Clínica Procesal. Editorial Porrúa, México, 1982. Pág. 210.

- 2.- Por parte del demandado se presente esta terminación - por revocación del Acto Administrativo. El Magistrado Instructor deberá sobreseer el juicio con fundamento - en los artículos 203 fracción V, del Código Fiscal de la Federación, y 30 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- TERMINACION DEL PROCESO POR INACTIVIDAD DE LAS PARTES.- Si las partes no promueven en el juicio, se configurará la caducidad de la instrucción. Esta forma de terminación del -- Proceso Contencioso Administrativo no esta prevista en el - nivel federal por el Legislador Mexicano.
- TERMINACION POR HECHOS QUE IMPIDEN RESOLVER EL FONDO. Burgoa (86), indica que la imposibilidad para que el órgano -- jurisdiccional estudie y dicima la cuestión de fondo, deber ser jurídica, es decir, debe estar prevista normativamente. Los impedimentos que provocan la imposibilidad de resolver el fondo se denominan causales de improcedencia y estan pre vistas en el artículo 202 fracciones de la I a la XII, del - Código Fiscal de la Federación, en efecto, en dicho numeral se indica que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando:
- 1.- No se afecte los intereses jurídicos del demandante.
 - 2.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribu nal.
 - 3.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por - el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aún que - las violaciones alegadas sean diversas.

- 4.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código
- 5.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- 6.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- 7.- Conexos a otros que haya sido impugnado por medio de un recurso o medio de defensa diferente. Se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 del Código -- Fiscal de la Federación.
- 8.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- 9.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- 10.- Cuando no se haga valer agravio alguno.
- 11.- Cuando las constancias de autos apareciera claramente que no existe el acto reclamado.
- 12.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

Ahora bien, si se configuran las causales señaladas, la consecuencia es que el juicio de anulación debe ser sobreesido, ello de acuerdo a la fracción II del artículo 203 del ordenamiento legal en cita que indica.

Cabe señalar que el propio artículo 203 del Código Tributario Federal señala en sus fracciones I, III, IV y V, diversas causales de sobreesimiento como son:

- 1.- Por desestimiento del demandante.
- 2.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere en el previsto anterior.
- 3.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- 4.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- 5.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA. Dictada la sentencia y decidida la conformidad o desconformidad de la pretensión de la actora con el ordenamiento jurídico, la eficacia jurídico-procesal se desenvuelve en tres direcciones:

a).- **INCONFORMIDAD DE LAS PARTES**, en contra de ella se presentan dos supuestos:

- 1.- Si el fallo es desfavorable a la autoridad ésta cuenta con el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado del Circuito en Materia Administrativa competente en la Sede de la Sala Regional respectiva.

- TERMINO DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. Debe interponerse dentro del plazo de quince días siguientes a su notificación.
- REQUISITOS DE CUANTIA. Para que proceda el recurso debe tener el negocio una cuantía superior a tres mil quinientas veces el Salario Mínimo General diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de que se dicte la sentencia. Si la cuantía es indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia. Si la sentencia anula créditos determinados por autoridades locales coordinadas con la Federación, el recurso lo deberá interponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SI EL PARTICULAR INTERPONE RECURSO DIRECTO contra la sentencia y la autoridad recurso de revisión en contra de la misma, el asunto se debe resolver en una misma sesión del Tribunal Colegiado.
 - 2.- Si el fallo es desfavorable al particular éste deberá interponer en su contra el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en Turno, si bien éste será tema del siguiente capítulo.
 - 2.- TERMINACION NORMAL DEL PROCESO. El Proceso Contencioso Administrativo termina normalmente por el acto del órgano jurisdiccional en el que se decide acerca de la conformidad o desconformidad de la pretensión de la actora con el ordenamiento jurídico.

Guasp (87), señala que el épilogo del proceso es la sentencia.

Concepto de la sentencia:

"La sentencia es un acto procesal proveniente de la actividad del órgano jurisdiccional que implica la decisión de una cuestión Contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo". (88).

- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS:

1.- Desde el punto de vista de la controversia que resuelven se dividen en:

- a).- Definitivas cuando resuelven el fondo del asunto; y
- b).- Interlocutorias cuando resuelven cuestiones incidentales.

2.- Por el fin que persiguen pueden ser:

- a).- Declarativas cuando no alteran las resoluciones jurídicas, materiales, sólo se limitan a comprobar la realidad jurídica sin modificarla. Estas sentencias pueden ser desestimatorias de la pretensión o estimatorias de la pretensión-declarativas. En este juicio Contencioso Administrativo - las sentencias estimatorias implicarán la nulidad del acto combatido. La desestimatoria implicará la confirmación de la validez del Acto Administrativo.

Las sentencias constitutivas producen relaciones jurídico- materiales que antes no existían. En el Contencioso Administrativo- no se presentan este tipo de sentencias.

(87).- Guasp Jaime. Op. Cit. Pág. 550 y ss.

(88).- Burgoa. Op. Cit. Pág. 528.

3.- Clasificación de la Sentencia por efectos procesales.-

En este caso las sentencias pueden ser:

a).- Firmes cuando ya no son susceptibles de impugnación por medio de un recurso ordinario o extraordinario.

b).- No firmes cuando son susceptibles de impugnación.

- Requisitos de la Sentencia. La Doctrina (89), señala que la estructura lógica de una sentencia implica la existencia de tres capítulos que son:

a).- El capítulo relativo a los Resultandos. Contiene una expresión sucinta y consisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos tal como se sucedieron durante el Procedimiento Administrativo. Cabe señalar que el Código Fiscal no hace mención a este aspecto pero el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en el Procedimiento Contencioso Administrativo (artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), señala que:

"Las sentencias contendrán, además de todos los requisitos con bases a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y pruebas rendidas".

b).- Los Considerandos implican o significan los razonamientos lógico-jurídico formulados por el juzgador, resultantes de la apreciación de las pretensiones de las partes relacionadas con elementos probatorios aducidos y presentados o desahogados y las situaciones jurídicas abstractas respectivas previstas en la ley.

(89).- Ibidem Pág. 523.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, al respecto-- señala que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, -- se fundarán en Derecho y examinarán todos y cada uno de los pun -- tos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de -- invocar hechos notorios.

Cabe señalar, que a partir de 1988, se estableció ----- en el párrafo segundo del propio artículo 237 del Código Fiscal -- de la Federación, la obligación de estudiar todos y cada uno de -- los conceptos formales de anulación, ello aún cuando se considere fundado alguno de ellos. Cabe señalar que los Tribunales Cole -- giados no sostienen este criterio ya que se ha sentado la tesis -- de jurisprudencia visible en el apéndice al Semanario Judicial -- de la Federación, relativo a la Tercera Parte de la Segunda Sala -- de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917-1985, a fo -- jas 543, 544 en cuyo rubro señala:

"Sentencia del Tribunal Fiscal de la Federa -- ción no necesariamente debe ocuparse en todos los puntos de la demanda de contestación y re -- solución impugnada, cuando claramente se re -- suelve sobre cuestiones formales".

Considero que la tesis de los Tribunales Colegiados puede dejar -- de lado la obligación de pronunciarse respecto de todos y cada -- uno de los conceptos de anulación formales. Por ejemplo si duran te una visita domiciliaria la orden de visita no contiene los ele -- mentos que ordena el artículo 16 Constitucional como son: El seña -- lamiento de la persona física o moral a quien va dirigida la ór -- den; el lugar donde se llevará a cabo la visita; y el objeto de -- ésta; se puede anular el acto administrativo que tenga su -----

antecedente en tal visita domiciliaria, sin necesidad de estudiar los restantes agravios formales, pues ello bastará para que se -- deje sin efecto el acto impugnado.

¿Existe la suplencia de la queja deficiente en el Contencioso Administrativo?. Implica en términos generales suplir la deficiencia de la demanda de anulación. Cabe señalar que la palabra --- "deficiencia" (90), tiene dos acepciones. La falta o carencia-- de algo o la de imperfección.

En el presente orden de ideas, suplir una deficiencia implica integrar lo que falta, es decir, remediar la carencia o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que esta incompleto o imperfecto.

De las dos posibilidades señaladas, se sigue que el Legislador -- Federal no contempla esta figura procesal, ya que a lo único que esta facultado el Tribunal Fiscal de la Federación es a suplir el error en que incurra el demandante al invocar el precepto que estime violado, tan es así que el mencionado artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, señala que las Salas pueden corregirlos errores que adviertan en la cita de los proceptos violados y examinar, en su conjunto, los agravios y causales de ilegalidad, -- así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

(90).- Ibidem Pág. 305.

c).- Los puntos resolutivos son las conclusiones concisas y concretas, expuestas en forma de proposiciones lógicas que se derivan de las consideraciones jurídicas y legales formuladas en el caso de que se trate. Los puntos resolutivos son propiamente los elementos formales de una sentencia que --- otorgan a ésta el carácter de Acto Autoritario, ya que en ellas se condensa o culmina --- la función jurisdiccional --- con efectos obligatorios, pues tanto los resultandos como -- los considerandos no son sino la preparación lógica-jurídica de la decisión judicial, que, repetimos, se precisa en las proposiciones resolutivas.

- EFECTOS DE LA SENTENCIA SOBRE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Recuérdese que en el juicio Contencioso Administrativo está a debate la validez de un Acto Administrativo. Este puede presentarse en forma de resolución que resuelva un Recurso Administrativo. Por ejemplo cuando se emite una liquidación de Impuesto Sobre la Renta (Acto Administrativo Original), y se interpone el recurso de revocación ante la autoridad que lo dictó y al resolverse el recurso se confirma el crédito fiscal (Acto Administrativo Confirmatorio), en tal caso, se estará ante una sentencia que versará sobre la legalidad del Acto Confirmatorio.

También puede darse el caso que no exista Recurso Administrativo en contra del Acto Administrativo Original o bien que el recurso sea de interposición opcional, pues en tal caso, se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación y la sentencia versará en cuanto a la legalidad de los elementos del Acto Administrativo.

En el presente orden de ideas es de señalar que según el Doctor - Delgadillo Gutiérrez (91), los elementos del Acto Administrativo se agrupan en:

a).- Elementos Subjetivos. Estan integrados por los sujetos Activo y Pasivo del Acto Administrativo. Es de trascendente-importancia que el órgano de la Administración que tiene -- a su cargo la producción del acto deberá reunir los requisitos que la ley establece para su pronunciamiento, por lo -- que debe ser emitido por una autoridad competente, es decir, por un sujeto de la Administración, y que además la ley le otorgue las facultades para pronunciarse en la materia, es decir, que el órgano debe contar con facultades en razón de materia, grado, territorio y cuantía. La consecuencia de - que no se reúnan estos requisitos se señalan en el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación, según el cual se declarará la nulidad del Acto Administrativo por la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado el procedimiento del que derive dicha reso - lución.

b).- El Elemento Objetivo, según el citado autor (92), son tres- los elementos como son:

- EL OBJETO, se identifica como la materia o el contenido del acto, el cual, de acuerdo al derecho común debe ser cierto y jurídicamente posible.

(91).- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho- Administrativo. Editorial Limusa México 1989 Pág. 174 y- ss.

(92).- Ibidem. Pág. 174.

- EL MOTIVO. También llamado presupuesto de hecho o causa, está constituido por las circunstancias especiales que la autoridad tome en cuenta para emitir el acto. La diferencia entre motivo y motivación es de género a especie, pues la motivación es la expresión que la autoridad hace del motivo de su acto.
- EL FIN. Es el propósito que se persigue con la emisión del -- acto y siempre debe corresponder a la satisfacción del interés público. Ya he señalado con anterioridad que es en éste aspecto cuando se presenta el desvío de poder, pues según la Doctrina se configura cuando la administración, utilizando sus poderes, actúa pretendiendo alcanzar un fin diverso al que en derecho correspondiere de manera general o a dicha autoridad en -- particular. Por ejemplo, cuando una autoridad por un interés personal guiado por un fin político ideológico, religioso, de amistad o enemistad dicta el acto desconociendo el texto de la ley y favoreciendo a terceros, configura con ello un claro desvío de poder. También se presenta cuando el interés administrativo es diverso al que persigue el texto de la ley. En este caso, el desvío de poder no es por motivos personales sino por el interés de la administración, que no se ajusta a derecho. -- La falta de los elementos objetivos consistentes en el objeto, el motivo y el fin, tiene distintos efectos en la sentencia -- sobre el acto administrativo. Por ejemplo:
- Si el objeto o contenido del acto no es cierto o jurídicamente posible, según la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, deberá ser anulada lisa y llanamente. Basta recordar que dicho numeral indica que si el acto -- se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o --

dejó de aplicar las debidas, debe anularse el acto.

- Si el motivo o circunstancias que la autoridad tomó en cuenta-- para emitir el acto son inexactos, la nulidad según la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debe -- ser para efectos. Esto en relación con la fracción III del artículo 239 del ordenamiento en cita, ya que éste contempla la -- posibilidad de declarar la nulidad del acto administrativo para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumpliría, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En mi opinión la nulidad debe ser para efecto de que la autoridad -- administrativa dicte una nueva resolución dejando sin efecto el ac-to administrativo original, por su falta de motivación y fundamentación, pero no debe ordenarse a la autoridad que emita un nuevo acto debidamente motivado y fundado, pues esto es una facultad potestativa de ella.

- En cuando al desvío de poder ésta contempla únicamente como causal de anulación en la fracción V del artículo 238 del Código -- Tributario Federal, según el cual es causa de anulación del acto administrativo el hecho de que la resolución administrativa sea dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no correspongan a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

c).- Elementos Formales. El autor en cita (93), señala que el elemento formal del acto administrativo esta integrado por la -- observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los -- interesados.

(93).- Ibidem Pág. 175.

La observancia del procedimiento es trascendente para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación a ----- los derechos del particular. En efecto, es trascendente que se otorgue en el procedimiento la garantía de audiencia al particular, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado dos requisitos para que opere tal garantía como son:

- 1.- Que se otorgue al particular la facultad de expresarlo que a su interés convenga; y
- 2.- Que se le permita probar los hechos que afirma.

Tal tesis es la siguiente:

"No basta que una persona sea llamada a determinado procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de audiencia sino que es necesario que en el mismo se aprecien las pruebas aportadas y se tome en cuenta lo que haga valer en defensa de sus derechos, --aduciendo las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso, esas pruebas o se desestiman los argumentos hechos valer". (93 Bis)

También es de trascendente importancia que el acto administrativo que va afectar la esfera jurídica del particular realmente le sea comunicado al particular, pues se le dejaría en estado de indefensión con una ilegal notificación que diera lugar a la ejecución del acto, si realmente no se ha hecho del conocimiento del afectado. Al efecto se cita la tesis sostenida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, con fecha 10 de mayo de 1990, visible a fojas 30 y 31 de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 29 3a. época, año III, en donde textualmente se indica:

"NOTIFICACION.- LOS REQUISITOS LEGALES Y LA EXIGENCIA DE SU EXACTO CUMPLIMIENTO OBEDECEN A LA IMPORTANCIA DE LAS CONSECUENCIAS QUE PRODUCEN.- El exacto cumplimiento de los requisitos legales de las notificaciones no pueden interpretarse como un simple formalismo para dificultar la actuación de la autoridad, sino como un procedimiento de cuya realización depende que se llegue a la convicción de que un particular tuvo conocimiento fehaciente de una resolución que lo afectaba y que si dentro del término legal no utilizó la vía de defensa procedente, la consintió. No darle importancia al acto de notificación y a los requisitos que deben cumplirse es proporciónar la indefensión de los particulares, lo que es completamente contrario al texto del - 16 Constitucional."

Cabe señalar, que el procedimiento de notificación establecido en el Código Fiscal de la Federación es utilizado para la comunicación de Actos Administrativos relativos al cumplimiento de obligaciones fiscales formales y substantivas y que la comunicación de actos administrativos de naturaleza diversa a la fiscal se efectuará conforme a lo señalado en las diversas disposiciones admi

nistrativas. Por ejemplo, para notificar las sanciones impuestas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se atenderá lo ordenado en el artículo 21 y siguientes del Reglamento que establece el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violación a la Ley Federal del Trabajo. En efecto, en este numeral se establece el procedimiento de notificación del emplazamiento a la audiencia de ley de acuerdos dictados en el Procedimiento Administrativo Sancionador, etc. Al igual que en el Código Fiscal de la Federación, se proveen las notificaciones personales, por correo certificado y por instructivo, si bien, no se contemplan las notificaciones por correo ordinario o telegrama ni aquellas que se efectúen por estrados o edictos, si bien esto no tiene mayor trascendencia ya que, por lo general, los Actos Administrativos de molestia o de privación, por lo general son notificados personalmente, (sobre todo si implican la necesidad de desarrollar el Procedimiento Administrativo de Ejecución); o por correo certificado con acuse de recibo.

- Anulación de Actos Administrativos por no observarse las formalidades esenciales del Procedimiento de su emisión o de su comunicación. El Legislador Federal en los artículos 238 fracción III, y 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, establecen que es causal de anulación de una resolución administrativa el hecho de que éste precedida de vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del Acto Administrativo.

Al respecto, existen dos posibilidades en cuanto al sentido de los efectos de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación:

El primero de ellos, implica que la sentencia se dicte para el efecto de que se reponga el procedimiento viciado; la segunda posibilidad implica que el Tribunal Contencioso Administrativo declare la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad administrativa dicte otra anulando el acto administrativo original que se encuentra viciado de origen, sin ordenar a la autoridad que emita un nuevo acto administrativo, por ser ésta una facultad potestativa de la autoridad administrativa. Como señalé anteriormente, el segundo criterio me parece más apegado a derecho, si bien, existen casos en los que los efectos del nuevo acto administrativo se deben linear perfectamente en la sentencia para cumplir con el principio de seguridad jurídica que debe observarse en las relaciones jurídicas que se dan entre la Administración Pública y los administrados. Por ejemplo, cuando no se analizan determinadas pruebas en un Procedimiento Administrativo que culmina con la emisión del acto administrativo impugnado en el Contencioso Administrativo, la sentencia del órgano jurisdiccional deberá ser dictada para efecto de que se estudie y valoren las pruebas aportadas oportunamente por el administrado. La nulidad por vicios de procedimiento se encuentra descrita por el Poder Judicial en la Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el informe de labores rendido por su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se establece:

"FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- Si un acto o diligencia de la autoridad esta viciada y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él o que se opongan en él o que en alguna forma estan condicionados por él, resultan -- también inconstitucionales por su origen y los Tribunales no deben de darle valor, ya que de hacerlo, por una parte, alentaria practicas viciosas cuyos frutos serian aprovechables por quienes realizan y por otra parte, los Tribunales se harian en alguna forma partícipes de -- tal conducta irregular al otorgar a tales actos valor legal".

Para finalizar los comentarios relativos al sentido de la sentencia se debe dictar cuando el Acto Administrativo esté procedido de violaciones de procedimiento, quiero señalar la tesis sostenida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, según la cual, las violaciones de procedimiento deben ser estudiadas por el Contencioso Administrativo, en primer lugar y de no ser operantes, en seguida, deben estudiarse las violaciones de fondo, si bien, si es evidente la violación de fondo se pueden estudiar en primer lugar y dejar de lado las violaciones de procedimiento, a fin de evitar sobrecarga en las actividades de las autoridades administrativas y los Organos Jurisdiccionales Contencioso Administrativo, que se verán saturados de trabajo por procedimiento repuestos por la autoridad administrativa. El caso de excepción que se comenta se encuentra en la tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el compendio de Tribunales Colegiados, Volumen 37, Septima Epoca, Sexta Parte Página -- 67 en donde se señala:

"VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO Y DE FONDO.- Caso en que debe estudiarse las segundas. Si bien en principio cuando se alegan violaciones de procedimiento y violaciones de fondo, se deben estudiar aquellas, en primer lugar, ya que de ser -- fundadas resulta ocioso el estudio de las violaciones de fondo, también es cierto que es legalmente posible, cuando el Tribunal encuentre fundada la violación de fondo y atentas las características del negocio, que se estudie en primer lugar dicha violación, si ello lleva a la conclusión de conceder el amparo solicitado sin necesidad de estudiar las violaciones procesales, que de ser procedentes sólo llevarían a mandar reponer el procedimiento desde luego, sin llegar a estudiar las violaciones de fondo. En las mismas condiciones, se puede estudiar el fondo del negocio en base al principio de economía procesal sin llevar a los Tribunales; ya de por sí -- recargados de negocios, a complicar la tramitación de los asuntos sin ninguna utilidad práctica jurídica".

- Efectos Jurídico-Procesales de la Sentencia.- Según González Pérez (94), la sentencia del Órgano Jurisdiccional Contencioso Administrativo, se desenvuelve en dos direcciones:

a).- Efectos declarativos, son según el autor en cita (95).

1.- La Cosa Juzgada implica que dictada la sentencia ningún otro Órgano Jurisdiccional puede dictar una nueva sentencia sobre el mismo asunto. Si se promoviera un nuevo juicio sobre el mismo asunto, la controversia -- sería improcedente según el artículo 202 fracción III del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, es requisito esencial de la Cosa Juzgada que la sentencia sea firme, es decir que ya no sea admisible recurso ordinario o extraordinario alguno en su contra, si

(94).- Op. Cit. Pág. 701.

(95).- Ibidem

bien esto no sucederá hasta en tanto no transcurran -- los plazos previstos para la interposición de los recursos oponibles a ella y si se interpone en su contra dicho recurso, la firmeza no se producirá sino hasta que se resuelva el recurso interpuesto y se sebrease éste.

Cabe señalar que los efectos de la Cosa Juzgada operan desde que la sentencia es firme, pero sólo adquiere relevancia práctica cuando se intenta poner en tela de -- juicio lo resuelto por el Tribunal Contencioso Administrativo. El Legislador Federal, al respecto ha establecido soluciones para hacer efectiva la Cosa Juzgada como son las que tienden a impedir que se produzca un nuevo fallo. En este caso, opera la causal de improcedencia del artículo 202 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que hace improcedente el juicio que verse sobre la misma materia de otro juicio ya resuelto; -- las otras medidas tienden a eliminar del mundo de Derecho el nuevo acto administrativo dictado, a pesar de la Cosa Juzgada a través del recurso de queja por incumplimiento de la sentencia previsto en el artículo 239 -- Ter del Código Fiscal de la Federación, que hace procedente a esta instancia contra la indebida repetición de ----- un acto administrativo anulado o de aquel que se dicte incurriéndose en exceso o en defecto de una -- sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo. En caso de que hubiera repetición del acto anulado, al resolverse la queja, se dejará sin efectos el nuevo Acto Administrativo y se ordenará a la autoridad responsable que se abstenga a incurrir en nuevas repeticiones.

Si el Funcionario insistiera en la repetición del acto, se dará aviso al superior jerárquico para que proceda - a fincar responsabilidades y se le impondrá una multa - al responsable hasta de noventa veces el Salario Mínimo General diario vigente en el área geográfica en el Distrito Federal.

b).- Efectos ejecutivos.- Se presentan en dos sentidos:

- Si el fallo es desfavorable a la autoridad y no se interpone en su contra el recurso de revisión, y además se ordena a la autoridad que dicte una nueva resolución, la autoridad administrativa contará con un plazo razonablemente breve para -- complementar el fallo, que es de cuatro meses, según el artículo 239, Párrafo segundo.

Cabe señalar, que existe una laguna en la ley al no prever un procedimiento por medio del cual se logre, en la fase Contenciosa -- Administrativa, la ejecución forzosa del fallo. Es por ello que -- Fix Zamudio (96), señala que: Debe prevalecer la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que si la autoridad administrativa es omisa o se niega a cumplir un -- fallo favorable al administrado, éste último debe acudir al -- juicio de amparo, a fin de que se imponga a la responsable el fallo del Tribunal Fiscal.

- El otro sentido, se presenta cuando el fallo es desfavorable al particular y éste no interpone el juicio de amparo respectivo. En tal caso, el Tribunal notificará el fallo a la autoridad administrativa y a partir de esa fecha ésta puede -- ejecutar el Acto Administrativo. Pero sino lo hace correrá--

(96).- Fix Zamudio Héctor. Op. Cit. Pág. 108.

en su contra el término prescriptorio que liberará al administrado de la prestación que se le exija.

- Efectos Jurídico-Materiales del Tribunal Contencioso Administrativo. Estos son directos que consisten en:

- 1.- La Anulación del Acto Administrativo.- La sentencia priva de efectos al acto administrativo y lo suprime total o parcial del mundo jurídico; (al ser desfavorable a la autoridad el fallo, ésta puede interponer en su contra el recurso de revisión. Esta defensa legal será objeto de estudio en el siguiente capítulo.)

- 2.- Otro efecto directo de la sentencia, es la modificación, creación o extinción de las resoluciones jurídicas que nacen del Acto Administrativo impugnado.

- Efectos indirectos de la sentencia.- Estos pueden ser:

- 1.- Fijación de las relaciones jurídicas provenientes del acto administrativo. Esto ocurre cuando el Tribunal Contencioso Administrativo confirma la validez del acto impugnado, por estimar que éste cuenta con los requisitos subjetivos, objetivos y formales de acuerdo al ordenamiento jurídico. En tal caso, si no ha operado la cosa juzgada, se puede interponer en contra de la sentencia confirmatoria el juicio de amparo cuyo estudio se llevará a cabo en el capítulo V de esta investigación; y

- 2.- Otro efecto indirecto reflejo de la sentencia puede ser la responsabilidad en que incurra el funcionario-

administrativo encargado de ejecutar el acto administrativo impugnado, si con su negligencia causa un perjuicio económico al Erario Federal, pues en tal caso, se le fincará una responsabilidad administrativa.

Con lo anterior doy concluido este Cuarto Capítulo, restando únicamente el análisis de las defensas legales oponibles a la sentencia desfavorable del Tribunal Fiscal de la Federación, que para el particular es el juicio de amparo; mientras que para la autoridad lo es el recurso de revisión, si bien, esto será materia del siguiente capítulo.

C A P I T U L O Q U I N T O

EL JUICIO DE AMPARO COMO ULTIMA INSTANCIA DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA, Y EL RECURSO DE REVISION COMO ULTIMA INSTANCIA DE LA AUTORIDAD FISCAL PARA LOGRAR LA CONFIRMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

5.1.- Aspectos Generales.

En el desarrollo de esta tesis, se han analizado sucesivamente - las defensas oponibles por el administrado a la actuación de la Administración Pública, que dictando actos administrativos afecta su esfera jurídica, bien porque ellos sean acto de privación, bien porque sean simplemente actos de molestia.

Dentro de este contexto, en éste último capítulo me referiré al amparo directo como última instancia con que cuenta el particular en contra del acto administrativo, que para entonces ya habrá sido confirmado al resolverse sucesivamente el Recurso Administrativo y el Juicio Contencioso Administrativo. Además, por el hecho de que la resolución que resuelva el recurso de revisión que haya sido interpuesto por las autoridades administrativas que hayan obtenido un fallo adverso en el Juicio Contencioso Administrativo, puede afectar la esfera jurídica del administrado porque mediante ella se pueda confirmar la validez del Acto Administrativo que previamente haya sido anulado por una Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo mismo, --- también se hará referencia a éste aspecto procesal, sin que ello implique que el recurso de revisión forme parte de las defensas del administrado oponibles a la actuación de la Administración--

Pública, pero si es otra manifestación de la Justicia Administrativa, ya que el fallo que se dicte en el recurso de revisión, también-surte efectos sobre el acto impugnado.

Por razón de metodo, en primer lugar señalaré cuales son los principios que rigen el juicio de amparo en general, para posteriormente - hacer mención en lo particular al juicio de amparo uni-instancial y - en segundo término al bi-instancial o amparo indirecto.

Más tarde y para concluir, hare breve mención al juicio de amparo in directo o bi-instancial, para finalizar el trabajo con un análisis - de los efectos del amparo administrativo, tanto directo como indirecto. Para una mejor comprensión de los dos tipos de amparo a que se hace mención, en seguida expresaré los principios generales que ri-gen al juicio de amparo en general y posteriormente, me referiré a - cada uno de ellos en lo particular.

5.2.- Concepto de Juicio de Amparo.- Burgoa (97), señala que la formulación de un concepto, se integra mediante la reunión de todos los elementos que lo componen en una proposición lógica, por ello, tratándose del juicio de amparo, según ese autor, su concepto debe comprender, por ende, todas las características que constituyan su esencia - jurídica institucional, mismas que se refieren a las notas en que --- se traduce su género próximo y a las que implican su diferencia espe-cífica.

Bajo la metodología propuesta por el citado autor, se considera que-- el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución) que -----

(97).- Burgoa Ignacio.- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, ---- S.A. México 1971. VIII Edición Pág. 195.

garantiza en favor del particular, el sistema competencial existente entre las Autoridades Federales y las de los Estados (fracción II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la Legislación Secundaria con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y la función del interés jurídico particular del gobernado.

En tales condiciones, el amparo viene a ser un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley Secundaria, preservando bajo este último aspecto, y de manera extraordinaria y definitiva todo el derecho positivo.

Por otra parte, el amparo se substancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, incoado por el gobernado -----
-----que se siente agravado por cualquier acto de autoridad --
que origine la contravención a alguna garantía Constitucional (y por tanto, a la Constitución misma o a cualquier ordenamiento --
secundario a través de la garantía de legalidad) o la transgre --
sión a la esfera de competencia entre la Federación y los Estados.

La acción que se inicia contra dicho procedimiento, se dirige contra el Órgano Estatal al que se atribuye el acto infractor, teniendo, en consecuencia, áquel, el carácter de parte demandada.

Por otra parte, la sentencia que se dicta en este procedimiento, con la que culmina el amparo, al otorgar la protección en favor del gobernado, invalida el acto violatorio.

De lo ya señalado, se sigue que el amparo tiene una finalidad --- esencial dual simultanea e inseparable, pues a) proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva -- concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional.

Con las notas esenciales del juicio constitucional, el autor en -- cita, llega al siguiente concepto:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los Organos Jurisdiccionales Federales contra todo acto de autoridad (Lato - Censu) que le causa un agravio en su esfera -- jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su in -- constitucionalidad o ilegalidad en el caso -- concreto que lo origina".

Ahora bien, del concepto transcrito se sigue que las notas distintivas de la Institución en cita son:

- a).- Del amparo conocen los Organos Judiciales Federales del Estado como son los Tribunales Judiciales de la Federación;
- b).- La promoción del amparo, sólo incumbe al gobernado que ha -- sufrido o tiene sufrir inminentemente un agravio en su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad que estime in -- constitucional, habiendo advertido que la inconstitucionalidad se manifiesta bien en la contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de la -- legalidad instituida que esencialmente en los artículos 14 y 16 Constitucionales (control de legalidad y de constitucio-

nalidad), así como las interferencias al sistema competencial existente entre Autoridades Federales y las Locales.

- c).- El amparo es un juicio, es decir, un proceso en el que el órgano de control debe dirimir la controversia jurídica que con siste en si el acto de autoridad (late censu) que se impugna, es o no violatorio de la Constitución, en los términos señalados en el inciso anterior, controversia que se suscita entre el gobernado que es agraviado por el acto y la autoridad esta tal de la que éste proviene.
- d).- Las sentencias que en el juicio se dicten por parte del órgano de control, impartiendo la protección al gobernado, contra el acto de afectación únicamente tiene eficacia en el caso concreto de que se trate.

5.3.- La acción de amparo y sus elementos. Otro de los elementos-- esenciales del juicio de amparo, tanto del indirecto o bi-instancial como del directo o uni-instancial, lo es la acción. Serrano Robles- (98), señala que la acción, en general constituye la negación de la vindicta privada. Eliminada ésta como consecuencia de la evolución de los pueblos en su cultura y en su civilización y una vez que el Estado ha tomado para sí, en exclusiva, la facultad de impartir justicia, el gobernado adquiere la potestad de ocurrir a la autoridad -- para que ésta obligue al incumplido o al delincuente respectivo, a -- que cumpla con la obligación relativa o que repare el daño causado y aún a purgar una pena.

(98).- Serrano Robles Arturo. Manual del Juicio de Amparo, Edito--
rial Thesis. México 1986. Pág. 15.

La acción, es por tanto: "Una especie de derecho de petición cuyo objeto es provocar la actuación de los Organos Judiciales para lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho y por lo que ve a la materia que nos interesa, para alcanzar la protección de la Justicia Federal respecto de actos autoritarios".

Del concepto señalado, se sigue que la acción es un derecho subjetivo público porque es:

- Derecho, porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente.
- A la vez es subjetivo, porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional.
- En conjunto, es un derecho subjetivo público, porque significa una facultad del Gobierno frente al Estado como Entidad de Derecho Público y porque el contenido del objetivo que se persigue (la obtención del servicio jurisdiccional), es de carácter público. (99).
- Elementos de la acción. Chiovenda (100), señala que la acción consta de tres elementos.

- 1.- Los sujetos. Es decir, el sujeto activo o actor que en este caso es el quejoso que ve violada una garantía constitucional y al cual corresponde el Poder de Obrar; y el pasivo o demandado frente al cual corresponde el Poder de Obrar, que en este caso es la autoridad reg-

(99).- cfr. Burgos Ignacio, Op. Cit. Pág. 318-370.

(100).- Chiovenda Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil Tomo I Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1936. Págs. 33 y 34.

ponsable. Notése que en este caso la responsable puede ser en el amparo directo el Tribunal Contencioso -- Administrativo, que habrá dictado la sentencia confirmatoria del Acto Administrativo impugnado.

En el amparo indirecto si se da por concluido el Contencioso Administrativo por una sentencia interlocutoria que confirme el desechamiento de la demanda o su sobreseimiento, también será la autoridad responsable el Organó Jurisdiccional Contencioso Administrativo.

- 2.- La causa es el segundo elemento de la acción y lo constituye el derecho de pedir. La causa próxima o causapretendida de la acción de amparo es la violación cometida por una ley o un acto de autoridad judicial o --- administrativa contra las garantías individuales que forman el contenido de status jurídico personal o situación jurídica concreta correspondiente.
- 3.- El objeto de la acción de amparo consiste en que mediante la prestación del Servicio Público Jurisdiccional se imparta la prestación al gobernado contra el acto de autoridad que le infiera un agravio por violación a sus garantías constitucionales o por la interferencia del régimen competencial existente entre los Organos Federales y Estatales que den lugar a la afectación jurídica de un gobernado.

En resumidas cuentas según Serrano Robles (101):

"Quien pide es el sujeto activo de la acción, --
aqué! de quién se pide es el sujeto pasivo, --
el derecho de pedir lo constituyen las cau--
sas de acción; y lo que se pide es el objeto--
que se persigue, que es la prestación del ser--
vicio público jurisdiccional para lograr que--
el sujeto pasivo reintegre al sujeto activo --
en el goce de la garantía violada o que restaú--
re el equilibrio del sistema federal desajusta--
do en detrimento del sujeto activo".

5.4.- Las partes en el Juicio de Amparo. El artículo 50 de la Ley de Amparo establece quienes son partes en el juicio constitucional señalando como tales al:

- 1.- El agraviado o quejoso; 2.- La autoridad o autoridades responsables; 3.- El tercero o terceros perjudicados; y 4.- El Ministerio Público Federal.

- 1.- El quejoso.- Es el agraviado, llamado también -- quejoso. Es quien promueve el juicio de garantías; quien demanda la protección de la Justicia Federal; quien ejercita la acción constitucional, es decir, el equivalente en un juicio ordinario al actor.

(101).- cfr. Serrano Robles Arturo. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo. Op. Cit. Pág. 16.

El citado quejoso, es quien ataca el acto de autoridad por consi
derarlo lesivo a sus derechos, bien porque estime que viola en -
su detrimento garantías individuales, bien porque considere que-
el acto proveniente de Autoridad Federal vulnera o restringe la-
Soberanía de los Estados; o por el contrario, porque haya sido -
emitido por las autoridades de éstos, con invasión de la esfera-
que corresponde a las autoridades federales.

El quejoso, por tanto, será toda persona física o moral, con in-
dependencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad que pueda
promover por sí o por interposita personas el amparo (artículo -
6º a 10 de la Ley de Amparo).

En resumen, de acuerdo a lo indicado el quejoso es:

- a).- En el amparo directo o uniaistancial es el particular que
obtuvo un fallo desfavorable en el recurso administrativo y
por ello tuvo que interponer el juicio Contencioso Adminis-
trativo en donde el órgano jurisdiccional mediante una sen
tencia definitiva que resolvió el fondo, confirmó la men--
cionada resolución dictada en el recurso administrativo.

b).- En el amparo indirecto o bi-instancial es el particular el que impugnó un acto administrativo por medio de un recurso administrativo. La autoridad que conoció del recurso, -- confirmó el acto administrativo dando lugar a que el particular interpusiera en contra de tal resolución confirmatoria el juicio Contencioso Administrativo. En éste, se da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, bien sea porque se le haya tenido por no interpuesta o --- cuando se haya sobreseído el juicio. La defensa conducente lo es primeramente el recurso de reclamación; y en caso de que no se revoque el auto desechatorio; o el que tiene por no interpuesta la demanda; o bien porque no se revoque la interlocutoria del Magistrado Instructor que sobreseal el juicio; procede el amparo indirecto promovido ante un -- Juzgado de Distrito en Materia Administrativa. Si se --- obtiene una ejecutoria desfavorable, procederá el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

¿Puede ser quejoso el Estado?.- La doble personalidad del Estado. El Estado, como persona de Derecho Público revestido de Imperio, no puede legalmente pedir amparo y ser por lo mismo quejoso en el juicio constitucional, pues sería absurdo que lo pidiera contra sí y ante sí mismo, ya que la autoridad-Estado sería el peticionario, y la autoridad-Estado el emisor del acto objetado y a la vez la autoridad-Estado sería el órgano de control encargado de conocer de la contienda.

Es por lo anterior, que el Legislador Federal para observar la garantía de audiencia de la autoridad, ha establecido el recurso de revisión oponible por la autoridad en los casos en que éstas obtengan un fallo desfavorable del Contencioso Administrativo, - si bien, esto será analizado posteriormente.

Tribunales le fuere adversa, agotado los recursos previstos en las mismas leyes, estaría en condiciones, lógicamente, de acudir al juicio de garantías, teniendo que hacerlo por conducto - de sus funcionarios o representantes legales. Es por ello que el artículo 92 de la Ley de Amparo limita el derecho del Estado a promover el juicio de garantías, en el supuesto de que la ley o el acto que reclame le afecte en sus intereses patrimoniales.

Congruentemente, con la doble personalidad atribuida al Estado, puede también considerarse que éste está en actitud legal de -- ser quejoso en los juicio de amparo, cuando actúa como patrón -- pues en las relaciones laborales que sostiene con sus trabajadores, se conduce como un particular, es decir, como persona de -- derecho privado, ya que contrata con ellos y en tales relaciones queda sometido a las prevenciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se desprende de la tesis jurisprudencial 310, visible en el Apéndice 1917-1985, Quinta -- Parte, correspondiente a la Cuarta Sala que señala:

"...En este supuesto, el Estado no puede ser considerado como autoridad responsa-ble para el efecto de impugnar sus actos mediante el juicio de amparo, porque --- éstos provienen de su personalidad pro--pia de Derecho Privado..."

Cabe indicar, que en los términos de los artículos 103 Constitucional y 19 de la Ley de Amparo, en sus fracciones II y III, -- los citados miembros de la Federación no pueden pedir amparo contra leyes de las Autoridades Federales que vulneren o restrinjan su soberanía (el término correcto debería de ser autonomía, porque la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por la Federación), ni las Autoridades Federales contra leyes o actos de los mencionados Estados que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

Las contiendas o controversias que se presenten entre Federación y Estados, lo mismo que las que surjan entre dos o más Estados -- o entre los poderes de un mismo Estado no son dirimibles a través del juicio de amparo, pues no obstante que atañe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlos, en los términos -- del artículo 105 Constitucional, su conocimiento y trámite no -- guardan ninguna relación con el juicio de garantías.

- 2.- La autoridad responsable.-- La autoridad responsable, es la parte contra la cual se demanda la protección-- de la Justicia Federal, es el órgano del Estado que -- forma parte de su Gobierno, de quien proviene el acto que se reclama, que se impugna por estimar el quejoso -- que lesiona sus garantías individuales o que transgre

de en su detrimento el campo de competencias que la -- carta que la Constitución Federal delimita a la Federación y a sus Estados miembros; ésto es, que rebasa -- las atribuciones que respecto de una y otras ha precisado el contribuyente.

Por tanto, y en los términos de la teoría de la doble personalidad del Estado, debe llegarse a la conclusión de que sólo puede -- ser legalmente considerada como autoridad, para los efectos del -- amparo, la que actúe con Imperio, como persona de Derecho Público, cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateral imperatividad y coercitividad.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley de Amparo, prevee que la autoridad responsable es la que dicta, promulga, pública, ordena, -- ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Del texto legal, se sigue por tanto que existen dos tipos de autoridades:

- a).- La Ordenadoras, que son las que mandan, resuelven, o sientan las bases para la creación de derechos y obligaciones; y
- b).- Las Ejecutoras, es decir, las que obedecen, ejecutan o llevan a la práctica el mandato de las autoridades ordenadoras. Es trascendente, para el juicio de amparo la diferenciación entre autoridades ordenadoras y ejecutoras, para -- los efectos de las causales de improcedencia del juicio y -- la inoperancia de la suspensión de la ejecución del acto re

clamado. Y en efecto, las circunstancias de que en la demanda de garantías se señale solamente las autoridades que han pronunciado su determinación, únicamente trascenderá -- en cuanto a la medida suspensiva cuando, -----
--- ésta no pueda ser otorgada en virtud de que se está --- en presencia de actos consumados y por lo mismo insusceptibles; por el contrario, por lo que respecta al fondo del asunto, nada impedirá que se examine la constitucionalidad del acto combatido y se resuelva al respecto.

En la secuencia de las defensas del particular oponibles a la --- autoridad de la Administración Pública no ajustada a Derecho, se presentan dos supuestos:

- a).- En el juicio de amparo directo la autoridad responsable lo es la Sala Regional o la Sala Superior que haya dictado la sentencia que anule el Acto Administrativo impugnado; la -- autoridad responsable tiene la obligación de proporcionar -- todos los elementos a fin de que el Tribunal Colegiado tenga que admitir la demanda y dictar la ejecutoria. En efecto, por reforma a la Ley de Amparo de 1984, corresponde a -- la Sala responsable una vez que haya recibido la demanda de garantías emplazar a los terceros perjudicados y a certificar la fecha en que se presente la demanda de garantías y -- una vez integrado el expediente, remitirlo en vía de informe justificado al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Turno, el cual, según ya se indicó, se limitará a admitir o desechar la demanda y a dictar la ejecutoria que proceda, concediéndola o negando el amparo y protección de la -- Justicia de la Unión.

b).- En el amparo indirecto o bi-instancial la autoridad responsable también lo es la Sala Regional que haya dictado la resolución definitiva que haya dado por concluida al Juicio Contencioso Administrativo, pero que no resuelva el fondo del asunto. En este caso, la demanda se presenta ante el Juzgado de Distrito y éste pedirá a la Sala responsable que rinda el informe previo y el informe justificado a fin de estar en posibilidad de dictar la ejecutoria correspondiente.

3.- El Tercero Perjudicado.- Es quien, en términos generales, resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo, y tiene por lo mismo, interés en que el acto subsista y no sea destruido por la sentencia que se pronuncie en el juicio. Ello debe ser llamado al juicio y tener en éste la oportunidad de probar y alegar en su favor. Es por ello, que el tercero perjudicado hace causa común con la autoridad responsable que desde luego, busca que el acto de ella emanado, subsista. (102).

Es la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1872, la que dá intervención al tercero perjudicado, en el juicio de garantías, esto es, partiendo de la base de que no era parte, pero que por razones de equidad, debían admitirse sus alegaciones y pruebas instrumentales.

Posteriormente, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, es reconocido el tercero perjudicado comp parte, quien podía apersonarse sin que se le citara y llegar al juicio en la-

(102).- cfr Burgoa Ignacio.Op. Cit. Pág. 348 y ss.

étapa en que él mismo se encontrara. Posteriormente, la Jurisprudencia de la Suprema Corte dió cabida a los terceros perjudicados en los amparos administrativos.

En la actualidad, el artículo 59 de la Ley de Amparo, le otorga al tercero perjudicado el carácter de parte, dado su interés en la supervivencia del acto reclamado. En el presente orden de ideas, será tercero perjudicado la contraparte del agraviado, según el juicio de que se trate:

4.- El Ministerio Público. Otra de las partes del juicio de amparo, lo es el Ministerio Público, quien interviene, en aquellos casos en que se afecte, a su juicio, el interés público. Por tanto, esta representación social, en su carácter de parte, tiene derecho a promover, como jurídicamente proceda y a ser tomado en cuenta planteando causales de improcedencia que -- deben ser examinadas previamente a resolver el fondo del asunto y más aún puede expresar razonamientos en cuanto al fondo del negocio. (103).

5.5.- LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO. Los principios fundamentales que rigen al juicio de amparo en general, es otro de los aspectos que tienen trascendental importancia para el ejercicio de la garantía de audiencia del administrado, que ve afectada su esfera jurídica por la autoridad de Dependencias o Entidades de la Administración Pública, en efecto, dichos principios limitan en algunos casos la acción de amparo, como es el caso en que no se haya agotado el principio de definitividad.

(103).- cfr Serrano Robles Arturo. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo -- en Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis 1989 - Pág. 26

Otros principios, como son el de la suplencia de la queja deficiente, por el contrario, da oportunidad al administrado de que su demanda de amparo se vea suplida en cuanto a la expresión de agravios, planteados deficiente o insuficiente mente. Es por lo anterior que en el caso, si bien no de una manera exhaustiva, me propongo señalar los aspectos más trascendentes de dicho principio, para posteriormente entrar ya al estudio del procedimiento del amparo tanto directo o uni-instancial como al del indirecto o bi-instancial.

- **EL PRINCIPIO DE INICIATIVA DE PARTE.** Este principio es enunciado por primera vez por Crecencio Rejón, dando lugar a -- que el juicio de amparo no pueda operar de oficio, siendo -- necesario que sea promovido por alguien. Esto es lógico si se considera que el procedimiento de control, como cualquier otro juicio, sólo puede tener origen en el ejercicio de la -- acción, en este caso se trata de la acción constitucional -- del gobernado, que ataca el acto de autoridad que:
- En el amparo directo será la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que haya confirmado la validez del acto administrativo sujeto a su jurisdicción.
- En el caso del amparo indirecto o bi-instancial, la acción -- se enderezará en contra de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que confirma la validez de la sentencia interlocutoria que haya desechado la demanda la haya tenido por no presentada o haya sobreesido el juicio. Cabe señalar que también procede el amparo indirecto, sin necesidad de agotar ninguna defensa previa, en los casos de excepción.

a que hare mencion al estudiar el principio de definitividad.

También es de destacar que el Legislador Federal, en el artículo -- 49 de la Ley de Amparo, estatuye este principio al señalar que el - juicio de amparo, únicamente puede promoverse si se le agota, impli- cando ésto que no opera de manera oficiosa, por parte, a quien per- perjudique el acto, la ley, el tratado internacional, el Reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante legal, por su defensor si se trata de una causa -- criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los -- casos en que la ley lo permita. Este último supuesto, se presenta- en casos de actos que importen peligro de privación a la vida, ata- ques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, depor- tación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo- 22 Constitucional. (104).

El artículo 107 fracción I de la Constitución Federal, asimismo --- expresa que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de - parte agraviada.

- EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.- Este principio - se desprende del texto de los artículos 107 fracción I de la - Constitución Federal y 49 de la Ley de Amparo, los cuales, se- gún ya se señaló, ordenan que el juicio se seguirá siempre a - instancia de parte agraviada, y que únicamente puede promover- se por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se --- reclama.

(104).- cfr. Burgoa Ignacio, Op. Cit. Pág. 278 y ss.

Cabe señalar, que por agravio debe entenderse:

"Todo menos-cabo, toda ofensa a la persona - física o moral, menos-cabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: La afectación que en su detrimento aduzca el que joso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo". (105).

El agravio, debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta y no ser abstracto o genérico. Puede ser de realización pasada, presente o inminente, es decir, puede haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o -- ser inminente y no simplemente eventual, aleatorio o hipotético. En esto recide esencialmente lo directo del agravio.

Los actos simplemente probables no engendran agravio, ya que resulta indispensable que aquellos existan, para que pueda deducirse su realización.

- En el presente orden de ideas el agravio personal y directo lo causa la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que confirma la validez del Acto Administrativo materia de la controversia, bien porque haya considerado que éste reunió los elementos subjetivos, objetivos o formales o --- bien porque haya aplicado disposiciones que no eran aplicables al caso.
- En el caso del amparo indirecto, el agravio personal y directo lo causa la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que haya confirmado el auto por el que se tenga por

(105).- cfr. Serrano Robles Arturo. Op. Cit. Pág. 24

presentada la demanda, por el que se haya desechado está o - en que se haya ordenado el sobreesamiento del juicio.

- EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD.- Es contemplado en la denominación "formula Otero", que fue delineado por Mariano Otero (106), con el fin de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo no resintieran la tutela de la actuación del Poder Judicial de la Federación. Así en el artículo 107 fracción II, se establece que la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupará de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja. Ello, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el -- acto que la motivare, prevención que es reproducida en el -- artículo 76 de la Ley de Amparo, en la que se previene que - las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, - sólo se ocupará de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y portegerlos, si procediere, - en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare.

El principio de referencia, implica que la sentencia que conceda la protección de la Justicia Federal solicitada únicamente beneficiará a quien lo promueve, sin que un tercero pueda beneficiarse de la declaratoria de constitucionalidad de la ley o del acto. Más aún, si una ley ha sido declarada inconstitucional, y es aplicada a un gobernado, sin que éste interponga en su contra el juicio de amparo, la aplicación de la ley inconstitucional tendrá --

(106).- Ibidem Pág. 30

plena eficacia, En resumen, la disposición del Poder Judicial Federal que considere inconstitucional una ley o Reglamento, no tiene efectos erga-omnes.

Un caso de excepción, al principio que se comenta, si opera respecto a autoridades ejecutoras, pues éstas están obligadas a acatar la sentencia de amparo, si en virtud de sus funciones tiene que intervenir en la ejecución contra el acto el cual se haya --- amparado, aún cuando no haya sido parte en el juicio.

- EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Este cuarto principio del juicio de amparo implica que sólo puede acudir a él quien previamente haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. (107).

Burgoa (108), define a este principio al señalar que:

"El principio de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo de tal suerte que, -- existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el quejoso, el amparo es improcedente". (108).

El principio de definitividad que rige el juicio de garantías, -- que hace procedente el juicio, únicamente respecto de actos definitivos, se consagra en el artículo 107 fracción III inciso a), -

(107).-- Ibidem Pág. 31

(108).-- Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 240.

en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.

También en la fracción IV del numeral en cita, se establece el -- principio de definitividad, en Materia Administrativa, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

La Ley de Amparo en vigor, por su parte, también reglamenta este principio, al establecer en el artículo 73, que el juicio de amparo es improcedente.

Fracción XIII. Contra las resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo, respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente.

- EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Existen situaciones, en que el principio en comentario, en materia administrativa, no debe de ser observado -- por el administrado, que viendose afectado en su esfera jurídica, por un acto o procedimiento administrativo, no tiene -- la obligación de agotar sucesivamente el recurso administrativo y el Contencioso Administrativo, sino que, directamente, puede atacar el acto de autoridad, si bien no en vía de amparo directo, ante un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Circuito, sino, que en este caso, la defensa legal -- se debe interponer en vía de amparo bi-Instancial o indirecto, ante un Juzgado de Distrito, en Materia Administrativa.--

Estos casos de excepción, se pueden describir en breves términos de la siguiente manera:

- a).- El particular, puede acudir directamente al juicio de amparo indirecto o bi-instancial ante el Juzgado de Distrito, cuando no es emplazado legalmente, en el procedimiento administrativo en que se produce el acto reclamado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la ---- Jurisprudencia No. 139, visible en el último Apéndice de Jurisprudencia, en la parte correspondiente a la Tercera Sala, en cuya -- página 416, se establece:

"Cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio, por -- falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio, -- hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el -- fallo dictado en su contra y de ahí que no -- pueda tomarse como base para el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto -- los recursos pertinentes".

- b).- Un segundo supuesto, en que el particular, puede acudir directamente al amparo indirecto o bi-instancial -- ante el -- Juzgado de Distrito, se presenta en el caso en que se dicta el Acto Administrativo, previo el procedimiento desarrollado por la autoridad administrativa competente, en el que -- sea extraño el efectuado.

Es en el artículo 73 fracción XIII de la Ley de Amparo, se expresa que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones -- judiciales o de los Tribunales Administrativos o del Trabajo, respecto de los cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo haya hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII -- del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extra -- ños.

A la vez, en la mencionada fracción VII de la Constitución Federal, se ordena:

VII FRACCION.- El amparo contra actos en juicio o después de concluido, o que afecten a -- personas extrañas al juicio, contra leyes o -- contra actos de autoridades administrativas, -- se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo -- cuya jurisdicción se encuentre el lugar en -- que el acto reclamado se ejecute o se trate -- de ejecutar y su tramitación se limitará al -- informe de autoridad, a una audiencia para la -- que se citará en el mismo auto en que se man -- de pedir el informe y se recibirán las prue -- bas que las partes interesadas ofrescan y --- oíran los alegatos, pronunciándose en la mis -- ma audiencia la sentencia.

De los preceptos legales mencionados, se sigue que el extraño al procedimiento Administrativo no estará obligado a agotar recursos que la ley ordinaria instituya en beneficio de las partes contendientes, entre las cuales no se encuentra el extraño, dado precisamente a su carácter de tal.

Cabe señalar, que el criterio que se comenta, se encuentra en las tesis números 400 y 199, visibles en el último Apéndice de Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación, correspondientes a la Segunda Sala y las que son comunes al Pleno y a las Sa - las, en donde se establece:

"El amparo en Materia Administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias-- establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agra vios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda -- utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extra ño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente".

"Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en los procedimientos a que son ajenos, no están obligados a -- agotar recursos ordinarios o medios legales - de defensa antes de ocurrir al amparo."

Cabe señalar, que a los medios de defensa a que se alusión la --- tesis de jurisprudencia transcrita, son relativos a la materia -- Contenciosa Administrativa, bien sea Federal, Estatal o Municipal.

c).- Un tercer supuesto de excepción al principio de definitividad, se presenta en el caso en que se dicte un Acto Adminis trativo, o se desarrolle un procedimiento de la misma naturaleza, y la ley que funde la actuación de la autoridad, no establezca, en favor del afectado, algún recurso ordinario- o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos- o revocarlos, siempre que no se trate de un juicio de terce ria.

d).- Un cuarto supuesto de excepción al principio de definitividad, que da lugar a la interposición del amparo indirecto o bi-instancial, directamente en contra del acto o procedimiento administrativo que afecte su esfera jurídica, se da en el caso de que el auto autoritario carezca de fundamentación lo anterior, es en función de la obligación que tiene la autoridad administrativa y cualquiera otra autoridad, de motivar y fundar sus actos, en los términos del artículo 16 Constitucional. Es Precisamente en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en la que se establece -- una adición, que entró en vigor el 15 de enero de 1988, en la que se señala textualmente:

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación".

e).- Un quinto y último caso de excepción al principio de definitividad establecido para el juicio de amparo, se presenta -- cuando el administrado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad. En este caso, el agraviado -- tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia -- ley establece, pues, aparte de que en él no podría atacarla, por corresponder al Poder Judicial de la Federación, en -- exclusiva, la facultad de decidir, si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución, en el indicado recurso, -- sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley lo que en cierto sentido significaría acogerse a ella y por lo mismo consentirlo.

Precisamente, mediante el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, se puede impugnar la ley en vía de amparo indirecto, siendo legalmente posible ésto, sin incurrir en un consentimiento de la ley, un consentimiento del acto o procedimiento administrativo -- que haga improcedente el juicio constitucional, de modo que, si se desea, se puede interponer el recurso administrativo y resuelto éste, reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso, como la ley en que la misma se fundamente. Tal posibilidad se encuentra prevista en el artículo 73 fracción XII de la Ley de -- Amparo, que expresa:

"Cuando contra el primer acto de aplicación - proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde -- luego la ley en el juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá, consentida - la ley, sino se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir - de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo, se haya aducido exclusivamente motivos de ilegalidad".

El Principio de Estricto Derecho (109). Este principio, estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los conceptos de violación de la demanda; y si se tratará de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada - por el Juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar - tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, los arguidos en

(109).- Ibidem Pág. 37

los agravios, no podrá el Organo de Control Constitucional reali-
zar libremente el examen del acto reclamado en la primer instancia
si se trata de amparo indirecto o en la única instancia, si es di-
recto, ni de la resolución recurrida, si el amparo es bi-istan-
cial, pues debe limitarse a establecer, respectivamente, si los ci-
tados conceptos de violación y en su oportunidad, los agravios, --
son o no fundados, de manera que no está legalmente en aptitud de-
determinar que el acto reclamado es contrario a la constitución --
por un razonamiento no expresado en la demanda. Por ello, puede -
ocurrir que no obstante que el acto reclamado sea notoriamente in-
constitucional, se niegue la protección de la Justicia Federal so-
licitada, por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo que -
siendo ostensiblemente ilegal el acto de autoridad deberá confir-
marse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su -
revocación.

En opinión de Serrano Robles (110), el principio en cita, es quizá
el más despiadado de los principios que sustentan al juicio de --
amparo, pues es frecuente que el Organo de Control advierta que el
acto reclamado es contrario a la Carta Magna (en el caso del ampa-
ro bi-instancial o indirecto); o que la sentencia del Tribunal Con-
tencioso Administrativo sea incorrecta (amparo directo o uni-ing-
tancial), y sin embargo, no pueda declararse su inconstitucional-
idad, por no haber esgrimido el quejoso en razonamiento adecuado.

Afortunadamente, el Legislador Federal ha ido ampliando el marco -
de excepciones al estricto derecho. Así tenemos que en el artícu-
lo 79, se contempla la posibilidad de la suplencia del error en la
cita de preceptos constitucionales ilegales que el quejoso estime-

(110).- Ibidem Pág. 37

violados. Además, también podrán examinar los Tribunales Judiciales Federales, en su conjunto los preceptos de violación a fin de resolver la cuestión realmente planteada, pero, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

El Legislador Federal en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo -- reformado en el año de 1985, ordena que las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación, en cualquier materia, si el acto se funda en leyes declaradas y constitucionales por la Jurisprudencia de la -- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.6.- El Amparo Indirecto o Bi-Instancial.

Como aspecto introductorio de este inciso, quiero destacar las -- siguientes notas:

- a).- El Amparo Indirecto únicamente lo referirá a la materia administrativa;
- b).- En cuanto a la materia administrativa mis comentarios versarán respecto de dos tipos de actos de molestia, de los que se ocupará el Organismo Jurisdiccional competente como son:
 - 1.- El Amparo Indirecto promovido en contra de Actos Administrativos, sin agotarse previamente el principio de definitividad, mediante recursos administrativos o el Contencioso Administrativo; y

- 2.- Respecto de resoluciones que terminan anormalmente el Procedimiento Contencioso Administrativo como son el -- sobrescrito del juicio; y la resolución que confirme el auto desechatorio de la demanda mediante el cual se resuelva el recurso de reclamación.

5.6.1.- El Amparo Indirecto como sustituto del Proceso Administrativo.- El supuesto para que proceda esta defensa legal se presenta cuando la autoridad responsable ha dictado un Acto Administrativo, pero existe, por ministerio de ley, una excepción al principio de definitividad pues; no se ha empleado legalmente al particular en el procedimiento de su formación; o el afectado es un tercero extraño a dicho procedimiento de formación; o bien, la Ley Administrativa - que funda el acto no prevea Recurso Administrativo alguno; o el --- acto adolece de absoluta fundamentación; o el agraviado se propone atacar la ley que sustenta el acto de autoridad y por ello no está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, pues ---- aparte de que no se podría atacar una ley por medio de un Recurso - Administrativo, pues es competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación decidir si una ley es o no contraria a la Constitución; independientemente de que el recurso sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley, lo que en cierto modo implicaría acogerse a ella y por lo mismo consentirla. (No -- debe perderse de vista que de acuerdo al texto vigente del artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo, ya puede agotarse el Recurso - Administrativo y cuando se resuelva se puede atacar, en vía de amparo indirecto tanto la resolución del recurso, como la ley que funda el Acto Administrativo, sin que ello implique consentimiento de --- la ley).

En este caso, el juicio de amparo indirecto cumple las funciones de un substituto del Proceso Administrativo, puesto que se puede plantear directamente ante el Juzgado de Distrito, deduciendo pretensiones fundadas en Derecho Administrativo, sin acudir previamente al Recurso Administrativo o ante un Tribunal Contencioso Administrativo. (111).

5.6.2.- El Amparo como Recurso Procesal Contra las Sentencias ---- Dictadas por los Organos Jurisdiccionales Administrativos. Por --- otra parte, el juicio de Amparo Administrativo indirecto o bi-ing-- tancial, puede presentarse como recurso procesal contra sentencias-- dictadas por los Organos Jurisdiccionales Administrativos, siempre y cuando la sentencia no resuelva el fondo del asunto. En efecto,-- son dos los supuesto en que es procedente el juicio de referencial

1.- Cuando el Tribunal Contencioso Administrativo dicte una-- sentencia al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación,-- confirmando el desechamiento de la demanda de anulación;
y

2.- Cuando el Tribunal Contencioso Administrativo ha sobre-- seido el juicio.

(111).- cfr. Serrano Robles Arturo. Manual del Juicio de Amparo - en General. Editorial Themis. México 1988 Pág. 33 y 34 - También González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 710.

Se insiste en que en ambos casos ha concluido el procedimiento pero no se a resuelto el fondo del asunto.

Ahora bien, delimitado que ha sido la Materia del Amparo Indirecto o Bi-Instancial Administrativo, pasó a describirlo siguiendo la -- metodología de González Pérez. (112).

5.6.3.- Los Requisitos del Juicio de Amparo Indirecto o Bi-Instan-
cial. Estos, según la Doctrina, (113) pueden clasificarse en: ---
Procesales, Subjetivos, Objetivos y de la Actividad, de acuerdo a-
lo siguiente:

- 1.- Requisitos Procesales y Admisibilidad del Juicio de ---
Amparo Indirecto. Para que el Organó Jurisdiccional --
pueda examinar en cuanto al fondo del asunto, la preten-
sión que ante él se formula, es indispensable que concu-
rran una serie de circunstancias que constituyen los --
requisitos o presupuesto procesales. De acuerdo a lo -
anterior, el Organó Jurisdiccional (Juzgado de Distri--
to), debe examinar, por tanto, en primer lugar, si se--
dan los requisitos procesales y de admisibilidad y sólo
si éstos se presentan, habrá lugar a la admisión de la-
instancia y al examen del fondo de la cuestión plante-
da. Por el contrario, si los requisitos procesales no-
se dan, el Organó Jurisdiccional no podrá pronunciarse-
sobre la cuestión de fondo y deberá declararse la inad-
misibilidad de la pretensión, que la Doctrina Mexicana-
denomina improcedencia de la acción.

(112).- González Pérez Jesús. Ibidem Pág. 711.

(113).- Ibidem Pág. 714.

Al respecto, Burgos distingue la improcedencia legal ordinaria, -- de la improcedencia constitucional. Esto puede describirse en breves términos de la siguiente manera.

a).-- La improcedencia legal ordinaria. Según el Legislador Federal, el juicio de amparo es improcedente en los 18 supuestos que contempla el artículo 73 de la Ley de Amparo, entre los que destacan: La improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas; el juicio intentado contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentra pendiente de resolución ya sea en primera o única instancia o en revisión, siempre que sea promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas; también es improcedente el juicio contra actos que no afectan los intereses jurídicos del quejoso; contra actos consumados de modo irreparable, contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, contra los que no se promueve el juicio de amparo, en los términos de los artículos 21- y 22 y 218 de la Ley de Amparo etc.

Nótese que los requisitos procesales que se comentan no son requisitos de la demanda; que den lugar a la admisibilidad o desechamiento de ésta y tampoco son requisitos de la sentencia, sino que lo son de la procedencia del proceso en cuanto al fondo. Por tanto, si se presenta alguna de las causales de improcedencia listadas en el numeral en comentario, la consecuencia es que se de por concluida la instancia, sobreseyéndose el juicio, sin pronunciarse respecto del fondo del asunto.

b).- La improcedencia constitucional a que se refiere Burgoa se da en el caso de que no se den los supuestos del artículo 103 Constitucional, es decir, que no se estén en presencia de:

- 1.- Una controversia suscitada por aplicación de leyes o actos que violen las garantías de un gobernado;
- 2.- Una litis en que se vea afectada la esfera jurídica del gobernado por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- 3.- En el caso de leyes o actos de la autoridad estatal que invadan la esfera de la autoridad federal, siempre en perjuicio de un gobernado.

Tanto el caso de improcedencia constitucional, como en el de la improcedencia legal ordinaria, se estará ante una causal de improcedencia que dará lugar a que el Órgano Jurisdiccional no pueda pronunciarse respecto del fondo y deba sobreseer el juicio.

- 2.- Requisitos subjetivos.- En este caso, se trata de requisitos referentes a los Órganos Jurisdiccionales, de modo que el proceso de amparo sólo puede seguirse ante Órganos Jurisdiccionales competentes para conocer de la controversia que le es planteada, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que en el caso son los Juzgados de Distrito, los cuales no admitirán una demanda, cuando la pretensión que se pretenda deducir se refiera a:

- 1.- Actos de particulares. Ello es debido a que el amparo es un proceso que garantiza los derechos del gobernado frente a la actividad de Organo Público.
 - 2.- Tampoco será competente el Organo Jurisdiccional para conocer de actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano de más alto grado en el Poder Judicial, careciendo de jurisdicción cualquier otro --- órgano judicial federal para conocer de las pretensiones que pudieran formularse contra resoluciones de dicha Suprema Corte, aún cuando existan violaciones de garantías fundamentales.
 - 3.- Tampoco tendrán jurisdicción los Juzgados de Distrito frente a las resoluciones de los procedimientos de casillas o colegios electorales, puesto que no se puede considerar que las cuestiones políticas sean equiparables a las garantías individuales y por lo mismo, quedan fuera del control jurisdiccional del amparo indirecto o -- bi- instancial.
- COMPETENCIA.- La competencia para conocer del amparo administrativo corresponde, según el artículo 114 de la Ley de Amparo, a los Juzgados de Distrito:
- 1.- En cuya jurisdicción tenga su Sede el órgano que dicta la resolución reclamada, si ésta no requiere ejecución material; y
 - 2.- Si el acto reclamado requiere de ejecución, será competente aquel Juzgado de Distrito, en cuya jurisdicción - deba tener ejecución, trate de ejecutarse o ejecute o se haya ejecutado el acto.

Si hubiera comenzado a ejecutarse el acto en un Distrito y continúa ejecutándose en otro diverso, será competente cualquiera de los Jueces de ambos sitios, ello, de acuerdo al artículo 36 de la ley en cita.

- INEXISTENCIA de casos de recusación por causa de impedimento del Titular del Órgano que empuja de la pretensión. El Juez de Distrito no está sujeto en ninguna causa de recusación por causa de impedimento y por ello ésta no constituye una causal de inadmisibilidad, si bien, el juzgador que incurra en el impedimento deberá manifestar tal situación; con arreglo a lo ordenado en el artículo 66 de la Ley de Amparo.

3.- Requisitos Subjetivos referentes a las partes. Estos pueden clasificarse en:

- CAPACIDAD PROCESAL.- En efecto es requisito de admisibilidad que el demandante tenga capacidad procesal. Cabe señalar que la Ley de Amparo, contiene casos de excepción al reconocer al menor de edad capacidad para pedir el amparo, sin la intervención de su legítimo representante, cuando éste se encuentre ausente, o impedido, caso en el cual, el Juez le nombrará un representante. Si el menor hubiese cumplido los 14 años, podrá hacer designación de su representante en la demanda (artículo 68 de la Ley de Amparo). Además, se reconoce expresamente la capacidad de la mujer casada para pedir amparo sin la intervención de su marido (artículo 70 de la Ley de Amparo).

- LEGITIMACIÓN.

- a).- Legitimación Activa.- El proceso de amparo, parte de la -- base de que únicamente pueda promoverlo el particular a --- quien perjudica el acto, ello por ordenarlo así el artículo 40 de la ley en cita. Por tanto, si se promueve la defensa por persona distinta o no existe interés legítimo afectado, se declarará la improcedencia y se sobreseerá la instancia.
- b).- Legitimación Pasiva.- La capacidad procesal presupone per-
sonalidad jurídica. Por ello, la condición de parte respon-
sable corresponde a una persona jurídica pública que no es-
ta Entidad Pública, sino el órgano directamente responsable.
Basta el examen del artículo 5to. fracción II de la Ley de-
Amparo para desprender que tienen el carácter de autoridad-
o autoridades responsables:
- 1.- Las ordenadoras, es decir, las que dicten u ordenen -- el acto de autoridad; y
 - 2.- Las ejecutoras, es decir, aquellas que los ejecuten -- o traten de ejecutar el acto de molestia o privación.-
Por tanto, si no se dirige la pretensión frente al órga-
no responsable, será improcedente la instancia. A ma-
yor abundamiento, basta recordar que en el artículo 16
de la ley en cita, se enumeran los requisitos que se -
deben contener la demanda, entre los que se encontra-
la expresión de la o las responsables. Cabe señalar -
que la inadmisibilidad de la instancia, sólo podrá pre-
sontarse, en el caso de que el quejoso no subsane la -
omisión, en cumplimiento de lo dispuesto en el artícu

lo 146 de la ley de referencia.

c).- Legitimación del Tercero Perjudicado.- El artículo 50 ---- fracción III de la Ley de Amparo, reconoce la condición de - tercero o de terceros perjudicados a los que ostenten legi-timación, es decir, aquellos que tengan un interés en que - subsista el acto, sin que sean considerados como legítima--dos pasivos.

d).- Legitimación del Ministerio Público Federal. El artículo - 50 - fracción IV de la Ley de Amparo la materia, reconoce - al Ministerio Público Federal legitimación para intervenir - en todos los juicios y para interponer los recursos que se-ñala la ley.

4.- Requisitos Objetivos.- Son requisitos objetivos del - del juicio de amparo indirecto o bi-instancial que los actos impugnables:

1.- Provenzan de un Organismo Público. En efecto, los - actos materia del amparo indirecto deben provenir de un Organismo Público, bien sea de una Dependencia o de una Entidad de la Administración Pública --- Para-estatal. Además, han de concurrir otros -- requisitos que determinen la admisibilidad de la -- vía intentada. El punto de partida es la existen-cia de un acto de autoridad, sin que pueda contem-plarse la posibilidad de la procedencia del jui--cio de amparo indirecto en contra de actos futu--ros.

Cabe señalar que los Reglamentos dictados por el Presidente de la República, expedidos de acuerdo con el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, no son susceptibles de impugnación me---
diante el amparo indirecto, pero si, mediante el recurso de revi-
sión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 84-
fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo).

- 2.- Que los actos impugnados sean en algunos casos definitivos. También es necesario que el acto impugnabile - sea definitivo en algunos casos, de modo que no sea -- posible su revisión bien de oficio, bien en virtud de un recurso. Recuérdese que se está hablando del ampa-
ro indirecto administrativo en sus supuestos.
- a).-- En el caso de que se esté impugnando una resolución que dé por concluido un Procedimiento Contencioso Administrativo - sin resolver el fondo; y en este supuesto, el acto impugna-
do si debe ser definitivo.
- b).-- En el diverso caso de que se esté impugnando directamente - el Acto Administrativo, sin agotar previamente el recurso - administrativo, o el Contencioso Administrativo, por estar en alguno de los casos de excepción en que no es necesario agotar el principio de definitividad. Es obvio que en el - caso no precisa de la definitividad el acto de autoridad.
-

(114).-- cfr. Acosta Romero Miguel y Gongora Pimentel David. --
ley de Amparo Comentada Editorial Porrúa, S.A. México --
1988 Pág. 331 y ss.

Cabe señalar que Acosta Romero y Gongora Pimentel (115), señalan un caso de excepción al principio de definitividad, diverso a los que se han señalado anteriormente que se da en los términos del artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, según el cual, si -- contra los actos de autoridad administrativa existe un recurso, -- pero éste no suspende la ejecución del acto de afectación, el administrado puede acudir directamente al juicio de garantías, sin -- necesidad de agotar previamente el recurso administrativo, si -- bien, en los casos que ya lo haya hecho, y no exista el procedimiento de suspensión del acto, el juicio de garantías es improcedente por haberse interpuesto la defensa legal mediante la cual -- el acto reclamado puede ser modificado, revocado o nulado y -- que por lo mismo no es definitivo.

3.- Además, el Acto Administrativo no debe haberse consumado de modo irreparable. Ello es debido a que el amparo administrativo es una garantía frente a las lesiones de los derechos fundamentales que no es procedente cuando se ha consumado el daño de manera irreparable.-- Por la misma razón, tampoco será procedente la instancia, cuando hubieran cesado los efectos del acto, o -- cuando subsistiendo éste, no pueda surtir efecto --- legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

4.- Otro requisito subjetivo en cuanto al acto impugnables-- consiste en que éste no se haya consentido expresa o -- tácitamente por el administrado, bien porque así lo --

(115).- cfr. Ibidem Pág. 332.

haya manifestado o bien porque no haya interpuesto --- oportunamente el juicio en los plazos de los artículos 21, 22 y 218 de la ley en comento.

5.- Pretensiones Procesales del Administrado.

Frente al Acto Administrativo que infliere la lesión a la garantía individual, se pretenderá:

- a).- Si el acto es positivo, la restitución en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas -- al estado que guardaban antes de la violación.
- b).- Si el acto fuese negativo, se reclamará que se obligue al Organó Público responsable a que obre en el sentido de repetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

6.- Un sexto requisito objetivo en relación en acto impugna ble, consiste en que no se haya formulado con anterioridad la pretensión, si esto ya hubiere sucedido, al --- estar en presencia de una litispendencia, por ello,-- la nueva pretensión será inadmisibile; o bien, si en el proceso anterior ya hubiese recaído, una sentencia firme, por tanto se tratará de un supuesto de Cosa Juzgada que volverá improcedente la instancia.

5.- Requisitos de la Actividad. Son requisitos de la -- actividad.

- a).- DE LUGAR.- Los actos que integran el proceso del amparo, - bi-instancial deben realizarse, salvo supuestos especiales, en el lugar que tenga su Sede el órgano competente (en la primera instancia será en el Local del Juzgado de Distrito - y en la segunda, es decir, en la revisión, en el Local del Tribunal Colegiado de Circuito).

Cabe señalar, que los artículo 23 y 25 de la Ley de Amparo, permiten que se presenten la demanda en las oficinas de correo y por - medio de mensajes telegráficos y que el artículo 118 del mismo -- ordenamiento legal, permite que en casos que no admiten demora, - la petición de amparo, se presente por telégrafo, siempre que el actor encuentre inconveniente en la Justicia Local. En este último supuesto, el peticionario deberá ratificar por escrito su de - manda, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que hizo la petición por telégrafo. (116).

- b).- DE TIEMPO.- El amparo deberá promoverse dentro de los plazos que la ley señala, Si se dejan transcurrir éstos, sin promover la instancia, se presumirá consentido el acto y si se intentase promoverle con posterioridad, se estará en un caso de improcedencia que dará lugar al sobreseimiento de - la defensa.

Los plazos para promover el juicio de amparo bi-instancial pueden dividirse en:

(116).- Castro Juventino V. Garantías y Amparo Editorial -----
Porrua, S.A., Sexta Edición. México 1989. Pág. 387.

- **REGLA GENERAL.-** El plazo es de 15 días que se cuenta desde el día siguiente a aquél en que se haya efectuado la notificación al quejoso del Acto Administrativo o de aquél en que se haya manifestado tener conocimiento de ellas o de su ejecución. Cabe señalar que únicamente se computan los plazos en días hábiles (artículo 21 y 24 de la Ley de Amparo).

- **REGLAS ESPECIALES:**
 - a).- **Inexistencia de plazo.-** La demanda puede interponerse en cualquier tiempo o contra actos que impliquen privación de la vida, ataques de la libertad personal, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos en el artículo 22 Constitucional o la incorporación forzosa al Servicio, - al Ejército o Armada Nacionales, en tales casos, la demanda puede interponerse en cualquier día, a cualquier hora del día o de la noche (artículos 22 y 23 de la Ley de Amparo).

 - b).- **Otro caso de excepción se presenta en el amparo agrario, --** que puede proverse, el plazo es de 30 días, siempre que - el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales o a las garantías constitucionales de ejidatarios o comuneros.

 - c).- **La forma.-** La demanda en la que se formule la pretensión, - se hará en Lengua Española (artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente). Por escrito y con los requisitos que establece el artículo 116- de la Ley de Amparo. Cabe señalar, que la ley permite que se formule por comparecencia artículo 121 de la Ley de Amparo y aún por mensaje telegráfico, en los supuestos que no - admiten demora.

5.6.4.- El Procedimiento del Juicio de Amparo Bi-instancial. -- Las pretensiones procesales fundadas en Derecho Administrativo -- frente a un órgano público, deberán conocerse y decidirse en el -- amparo indirecto.

Dicho juicio deberá constar de tres partes: La iniciación; el de sarrollo; y la determinación del proceso.

- INICIACION DEL PROCESO.

- La demanda.- El procedimiento inicia con la pretensión de la demanda. En ella, el gobernado solicita al Organó Jurisdiccional que dé vida al proceso y que comience su tramitación. En algunos casos, la demanda no contiene la pretensión, la -- cual puede formularse posteriormente, si bien, normalmente, -- es en el escrito de iniciación de proceso, en donde se formu la ésta. El caso de excepción sólo se presenta cuando se -- impugna una negativa ficta, pues en ese caso la pretensión -- se plantea en la ampliación de demanda.

- REQUISITOS DE LA DEMANDA. - La demanda debe reunir requisitos subjetivos como son:

- RESPECTO DE LOS SUJETOS DEL PROCESO:

- Debe estar dirigida al Juez competente, si bien, la falta de expresión queda suplida con la presentación de la instancia ante el órgano competente. Debe contener:
- Nombre y domicilio del demandante o de quien promueve en su nombre.
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.

- La autoridad o autoridades responsables, si bien no se exige la expresión del Órgano del que procede el acto reclamado.

Requisitos Subjetivos.- Estos son inherentes a la pretensión de la quejosa, y presuponen la instancia de un Acto Administrativo dictado por una Dependencia o Entidad, que afecten la esfera jurídica del particular; o bien, la existencia de una resolución de un Tribunal Contencioso Administrativo que dió por terminado el asunto, pero que no resolvió el fondo como es la que sobreseyo el juicio o la que confirmó el auto desechatorio de la demanda al -- resolverse el recurso de reclamación. Por ello, es que debe señalarse en la demanda, respecto del objeto:

- La expresión del acto en contra del cual se dirige la pretensión.
- La expresión de lo que se pide.
- La relación de hechos y fundamentos de derecho en que se --- base la pretensión.
- La manifestación, bajo protesta de decir verdad, de cuales fueron los hechos o abstenciones que le constan al quejoso - que constituyen los antecedentes del acto reclamado.
- Los preceptos constitucionales que contienen las garantías - individuales que el quejoso estima violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones. (117).
- EFECTOS DE LA ADMISION DE DEMANDA.- Para que la demanda produzca todos sus efectos normales, debe ser admitida, contando el Juez de Distrito con 24 horas siguientes a la petición

(117).- cfr. Castro Juventino V.. Garantías y Amparo 6ta. Editorial Porrúa, S.A. México 1989; Pág. 388 y ss.

para examinar la instancia, si bien, de tal examen puede re-
sultar:

- Que el quejoso incurra en un motivo de inadmisibilidad y el defecto no sea subsanable.- En tal caso, no se admitirá la demanda. Estos extremos los ha establecido el Legislador Federal en el artículo 145 de la Ley de Amparo en donde señala- que si se encuentra un motivo manifiesto e indudable de ---- improcedencia, se desechará la demanda de plano, sin suspen-
der el acto reclamado.
- También puede suceder que se estime que concurre algún defecto subsanable. El principio antiformalista y el principio -- proactione o el de interpretación más favorable al Derecho -- Administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de la actividad administrativa, lleva a extender el régimen del artículo 146- de la Ley de Amparo a todos los supuestos de defectos subsa-
nable. Por ello es que se presentan las siguientes actuaciones:
 - 1.- El Juez dictará un auto requiriendo al demandante para- que cumpla los requisitos omitidos, expresando las irre- gularidades o deficiencias que deban llenarse para que- el promovente pueda subsanarlos en el plazo de 3 días.
 - 2.- Si el demandante omite cumplir en tiempo y forma los - requisitos omitidos, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, ello siempre y cuando el acto - reclamado sólo afecte al patrimonio del quejoso; en -- otro caso, se dará traslado al Ministerio Público, por el plazo de 24 horas y atendiendo a lo que éste mani-
fieste, se admitirá o desechará la demanda en las si-
guientes 24 horas.

3.- También puede presentarse el caso de que la demanda -- cumpla con todos los requisitos, dando lugar a su admisión, dicha admisión, produce los efectos propios de -- la iniciación del proceso, pasando éste al trámite siguiente.

- EFECTOS JURIDICOS PROCESALES.- La litispendencia.- La iniciación del proceso dá lugar a los efectos que se conocen con el nombre de litispendencia, la cual comienza con la pretensión de la demanda. Ahora bien, los efectos de la litispendencia, se despliegan en una triple dirección como son:

1.- Respecto de los Sujetos:

Respecto del Organo Jurisdiccional, la litispendencia determinará la admisión definitiva de la competencia, si en el -- momento de la pretensión de la demanda se dan los requisitos para ello, que únicamente podrá alterarse si una ley -- posterior modifica el régimen de competencia y la nueva normativa estableciera su aplicación a los procesos en trámite.

- Respecto de las partes.- La litispendencia produce la conservación de aquellas características que fijan su legitimación si existían al tiempo de interponerse la demanda.

2.- Respecto del Objeto.- El objeto del proceso queda delimitado, lo que implica que la pretensión de la demanda -- no puede ser alterada después, sino en mínima medida. -- Cabe señalar que en la Doctrina y en la jurisprudencia -- predomina la tesis de que la inalterabilidad de la pretensión hasta el momento en que el órgano público frente al que se dirige rinde su informe. En consecuencia, mientras dicho informe no se emita, el demandante puede

ampliar su demanda o modificarla en cuanto a su interés-
convenga siempre que ello se lleve a cabo dentro del pla-
zo con que cuenta para pedir amparo. (118).

3.- Respecto de la actividad el efecto fundamental de la ---
litispendencia consiste en la imposibilidad de que se --
inicie un nuevo proceso sobre el mismo objeto. En conse-
cuencia, si se dedujera la misma pretensión en otro proce-
so, la misma sería inadmisibile. Si el Organo jurisdic-
cional tiene conocimiento del juicio previo desechará de
planc la demanda. Si conoce del juicio previo una vez -
que rinda su informe la autoridad responsable, se estará
ante una causa de improcedencia que dará lugar al sobre-
seimiento del juicio.

4.- Efectos Jurídicos Materiales.- La iniciación del proce-
so, en principio, no produce efectos suspensivos. Por -
tanto, el Acto Administrativo, objeto de impugnación, se
guirá desplegando su eficacia normal, salvo que el Juez-
acuerde como medida cautelar de suspensión de oficio o -
a petición de la parte agraviada. (artículo 122 de la -
Ley de Amparo).

- DESARROLLO. Una vez admitida la demanda comienza el desarrollo-
del procedimiento, ello, mediante el auto en el que se acuerda -
correr los traslados de ley a los terceros interesados y a las -
autoridades responsables. En el propio auto admisorio, se:

(118).- cfr. Ibidem Acosta Romero y Góngora Pimentel. Ley de ---
Amparo Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México ---
1985 Pág. 741 y González Cosío, Juicio de Amparo.Segunda-
Edición Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 184.

- Señalará el día y hora para la celebración de la audiencia de ley.
- Solicitará el informe con justificación de la autoridad responsable, con remisión de copia de la demanda, ello, si no se hubiere enviado a pedir el informe previo en el incidente de suspensión.
- También ordenará que se entregue copia de la demanda al tercero perjudicado.

- **INFORME DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.**- La autoridad responsable, debe emitir un informe en el que alegarán las razones que justifiquen su actuación en el plazo de 5 días, o 10 si es que el Juez acuerda una prórroga, la responsable. Debe exhibir copia certificada de las constancias necesarias. -- Cabe señalar, que el artículo 149 de la ley de la materia, prevee diversos efectos respecto de la actitud que adopte la responsable frente a los traslados que se le corren como son:
 - En el supuesto de que la responsable emita informe con justificación, éste tiene el valor de alegación de parte, que deberá ser considerada por el juzgador al dictar la sentencia. Ello, aún cuando se hubiere producido fuera del plazo y cuando las partes hayan tenido oportunidad de conocer tal informe y de preparar los puntos que los desvirtuen (artículo 149 párrafo 5 de la Ley de Amparo).
 - Supuesto en el que no se rinde informe con justificación. -- En tal caso, se presume cierto el acto, quedando a cargo del demandante, la carga de la prueba de los hechos que determinan la inconstitucionalidad, cuando el acto no viola en sí mismo las garantías. Por tanto, la constitucionalidad o ---

inconstitucionalidad del Acto Administrativo depende de los motivos, datos y pruebas en que se haya fundado el propio -- acto. La falta de informe con justificación, implica que el Juez imponga en la sentencia una multa de 10 a 150 días de -- salario a la responsable (artículo 146 párrafo 4 de la Ley -- de Amparo).

- LA AUDIENCIA.

Esta tiene lugar en la Sede del Juzgado de Distrito en el -- día y hora señalados, salvo que el Juez acuerde el emplaza -- miento, en tanto que se expiden, por el órgano competente, -- las copias o documentos que hubiesen solicitado las partes -- (artículo 152 de la Ley de Amparo).

- ABIERTA LA AUDIENCIA, que será pública, se procede a recibir, en el orden respectivo, las pruebas, los alegatos por escrito; y, en su caso, el procedimiento del Ministerio Público. Las partes pueden alegar verbalmente, sin que sus alegatos puedan exceder de media hora por cada parte, incluyendo las réplicas y contraréplicas. (artículo 155 de la Ley de Amparo).

- EN LA AUDIENCIA se admiten toda clase de pruebas excepto la de posiciones y las que fueran contra la moral o el derecho. Deben ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que puede presentarse, con anterioridad. La prueba testimonial, debe anunciarse 5 días hábiles antes de la fecha de la celebración de la audiencia. (artículos 151, 152, y 154 de la Ley de Amparo).

- TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO. Al igual que se ha observado en el Procedimiento Contencioso Administrativo, el procedi-
miento implica 3 etapas, de iniciación, de desarrollo y de terminación.

Ahora bien, la terminación del Amparo bi-instancial puede ser:

- A).- Terminación Normal, Mediante una Ejecutoria. En este caso, el proceso de amparo, como todo proceso termina normalmente por el acto de Organo Jurisdiccional que decide en cuanto a la conformidad o disconformidad de la pretensión de la acto
ra con el ordenamiento jurídico. Por ello, actúa o se nie-
ga actuar la pretensión concediendo o negando el amparo y -
protección de la Justicia de la Unión al quejoso. Cabe se-
ñalar que por su contenido, la ejecutoria pueden ser:
 - a).- Una sentencia que no entra al fondo del asunto. En este --
caso, el juzgador al confrontar la pretensión con el ordena
miento, verifica que existe una causal de improcedencia que
impide resolver en cuanto al fondo del asunto, pero que si-
dá lugar a que concluya el procedimiento. En tal caso, sin
entrar al fondo del asunto, se dará por concluído el proce-
dimiento, mediante el sobreseimiento.
 - b).- También puede presentarse el caso que la sentencia decida -
la cuestión de fondo, otorgando o negando la concesión del-
amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.-
Para ello, el Organo Jurisdiccional, verificará la conformi-
dad de la pretensión con el ordenamiento jurídico. En este
supuesto, la sentencia puede ser:

- DESESTIMATORIA.- Por ello, es debido a que el acto objeto de impugnación esté ajustado a derecho en cuanto a sus elementos subjetivos, objetivos y formales. Por ello, la pretensión -- será infundada y deberá confirmarse la validez de la actua -- ción de la autoridad.
 - ESTIMATORIA.- Este supuesto implica que, el acto objeto de - impugnación, no está ajustado a lo previsto en el ordenamien- to jurídico, dando lugar a que el Juzgado de Distrito conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.
- B).- Terminación Anormal del Proceso. El Organo Jurisdiccional- puede en tal caso, concluir el procedimiento, sin entrar al- eatudio de la pretensión. El modo de terminación anormal -- del proceso, se clasifica en:
- a).- Terminación del proceso por actividad de las partes.
 - Por actividad unilateral de las partes, éste supuesto se pre- senta cuando el demandante se desiste de la instancia; o cuan- do la responsable se allana y satisface extraprocesalmente la retención de la queja.
 - b).- Por Actividad Unilateral de las Partes.- Ello puede ser de- bido a la terminación del proceso por inactividad de las par- tes, presentándose la caducidad de la instancia.
 - c).- Terminación por hechos que impiden la continuación del proce- so. Ello puede darse por extinción de las partes, bien por- que fallezca el quejoso o por la desaparición del objeto del proceso; y por Reforma Legislativa.

5.6.5.- La Suspensión del Acto Reclamado.- Nociones Generales.- La tutela jurisprudencial que la Constitución Federal consagra en favor de los gobernados, no sería efectiva, si lo Jueces que conocen del amparo indirecto, no pudieran adoptar medidas para garantizar los efectos de la sentencia que en su momento dictarán. Sobre todo, son de trascendencia tales medidas cautelares, ante la realidad que se manifiesta en la lentitud de los procesos, debido al cúmulo de asuntos promovidos por los quejosos.

Cabe señalar, que en proceso del juicio de amparo indirecto, tiene por objeto una pretensión dirigida a impugnar el acto sujeto - al derecho público, que lleva aparejada ejecución. Por tanto, -- las medidas cautelares consistentes en la suspensión del auto --- reclamado, tratan de armonizar la prerrogativa de la autoridad -- administrativa, con las garantías del Ciudadano.(119).

Es precisamente, mediante la suspensión, que al acto objeto de -- impugnación se le priva de su eficacia ejecutiva durante el tiempo en que tramita el proceso.

Al Tenor de la Ley de Amparo, pueden distinguirse 3 clases de suspensión que son:

- LA SUSPENSION DE OFICIO.- Es la que decreta el Juez del conocimiento, en el mismo auto que admite la demanda, siempre que se configuren los supuestos del artículo 123 de la Ley - de Amparo, que se refieren a la presencia de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o de alguno de los promovidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; y cuando se trate de actos que de llegarse

(119).- Couto Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el -- Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México 1983 Pág.28 y ss.

- a consumar harían físicamente imposible sustituir al quejoso en el goce de garantías constitucionales. Con tal suspensión, se buscará que las cosas se mantengan en el estado que guarden al momento de interponerse la demanda de garantías, tomando el Juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.
- LA SUSPENSION ORDINARIA.- Esta se acuerda a instancia de parte, en los supuestos previstos por el artículo 124 de la ley de la materia.
- LA SUSPENSION PROVISIONAL. (120).- Esta se dicta para evitar que durante el tiempo que tarde el Juez en decidir sobre la Suspensión Ordinaria, se pueden ocasionar perjuicios irreparables. Por ello, el artículo 120 de la Ley en cita, permite que si existe peligro eminente de que ejecute el acto con notorios perjuicios, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad la resolución sobre la suspensión. Se trate, en consecuencia, de una medida cautelar de la medida cautelar. Es decir, se trate de garantizar los efectos de la decisión del proceso especial en que se decidirá si se acuerda o no la suspensión.

Naturaleza Jurídica de la suspensión del acto reclamado.- Couto- (121), señala que la naturaleza jurídica de la pretensión de la suspensión del acto reclamado, en los supuestos en que no proceda de oficio, es la de un proceso especial sumario incidental, - ya que se trata de un procedimiento que se dá dentro de un proceso y que se resuelve de manera incidental dicho proceso especial sumario, tiene una conexión con el proceso principal que se tra-

(120).- cfr. Ibidem Pág. 50

(121).- Ibidem Pág. 51

duce, en la conveniencia de tener en cuenta la procedencia de la pretensión deducida en áquel, al decidir el proceso cautelar.

- **RATIO LEGIS DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.**- La posibilidad de adoptar medidas cautelares, a fin de garantizar los efectos de un proceso de (amparo), viene impuesta por el Derecho Constitucional a una Tutela Jurisdiccional efectiva. En efecto, si la prerrogativa de la ejecutividad de los Ac - tos Administrativos es una exigencia de los fines que la --- Administración Pública ha de realizar, por elementales razones de justicia, pueden conducir a enervar temporalmente ta - les prerrogativas. Por tanto, en la ecuación entre la pre - rrrogativa y la garantía constitucional, radica la esencia -- del Derecho Administrativo.

- **PROCEDIMIENTO.**

El procedimiento para otorgar la suspensión del acto reclamado, se puede dividir para su análisis en las siguientes partes:

- 1.- **La Petición de Suspensión.**- Esta se puede deducir en escrito independiente con una finalidad específica, o bien, en alguno de los escritos que presenten la parte quejosa en el proceso principal, por lo general en el escrito de demanda.
- 2.- **Informe Previo.**- Promovida la suspensión, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, que deberá rendirlo dentro de las siguientes 24 horas. (artículo 131 de la Ley de la Materia).- Si -- alguna de las autoridades responsables tuviera su sede

fuera de lugar del juicio y no es posible que rindan - el informe previo con la debida oportunidad, se celebrará la audiencia respecto del acto impugnado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar, la que corresponda, a las autoridades foráneas o revocarse la resolución dictada, en la primera audiencia en vista de nuevos informes. (artículo 133 de la Ley de Amparo). (122).

El contenido del informe previo, se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que los -- rinde, determinándose en cuanto a la existencia del acto reclamado y en cuanto a la cuantía del asunto. Además puede contener las -- razones que se estimen pertinentes en cuanto a la procedencia o -- improcedencia de la suspensión. Cabe señalar, que la nueva emisión del informe producirá los efectos siguientes:

- Que se entienda la presunción de ser cierto el acto que se -- estima violatorio de garantías.
- Que la autoridad incurra en responsabilidad disciplinaria.

En el supuesto de que el informe se rinda en el momento de la celebración de la audiencia accidental, al regirse el incidente por -- el principio de la celeridad y al exigir el artículo 231 de la -- Ley de la Materia que la audiencia se celebre en el plazo de 72 -- horas, con "informe o sin él, no puede diferirse la audiencia, ni -- la circunstancia adjuntada producirá indefensión al quejoso, ya -- que conforme al artículo 136 penúltimo párrafo de la ley en cita, -- las partes tienen posibilidad de adjuntar en cualquier tiempo el -- contenido del informe. (123).

(122).- cfr. Castro Juventino V. Op. Cit. Pág. 482 y ss.

(123).- cfr. Acosta Romero y Gongora Pimentel Op. Cit. Pág. 676 y ss.

- AUDIENCIA.- Debe celebrarse según se ha indicado, dentro de las 72 horas siguientes a la presentación de la suspensión, - en la fecha y hora que se señale en el auto inicial.

En la audiencia, el Juez puede analizar únicamente las pruebas documentales o de inspección ocular que ofrezcan las partes y la testimonial, si se trata de actos previstos, en el artículo 17 de la Ley de Amparo. (se refieren a los actos que importan peligro de prevención de vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los actos --- prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal y el ---- agraviado se encuentra imposibilitado para promover el amparo).

Cabe señalar, que la audiencia se rige por las normas generales y en ella se formularán alegatos por parte del quejoso, el tercero - perjudicado, si lo hay, y el Ministerio Público. (artículo 121 de la Ley de Amparo). (124).

- RESOLUCION.- El Juez de Distrito que conozca del amparo, --- resolverá en la misma audiencia, decretando sin materia el -- incidente, en el supuesto del artículo 134 de la Ley de Amparo (se refiere al caso en que al celebrar la audiencia, aparece que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso o por otra -- persona en su nombre o representación ante otro Juez de Distrito contra el mismo acto reclamado y contra las mismas autoridades).

También puede darse el caso, que el Juez se pronuncie en cuanto a la concesión de la suspensión. (artículo 131 de la Ley de la Materia).

(124).- cfr. González Cosío. El Juicio de Amparo Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A.-México, 1985. Pág. 107.

En la propia resolución el Juez decidirá si el quejoso ha de otorgar garantía bastante para reparar los daños y perjuicios que la suspensión pudiera ocasionar, o bien si ha de realizar el depósito correspondiente. En el caso de que el acto reclamado afecte la libertad, las medidas a que se refiere el artículo 136 de la Ley de Amparo. (artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo).

- EFECTOS DE LA SUSPENSION.

- 1.- Efectos Jurídicos Procesales.- Recursos admisibles. Contra la resolución por la que se concede o deniega la suspensión, es admisible el recurso de revisión, (artículo 83 fracción II de la Ley de Amparo), pero la interposición del recurso no impide que surta efectos el acto que acuerde la suspensión. Si no se admite el recurso de revisión se puede interponer recurso de queja en contra de la resolución que deniegue la admisión de la revisión -- (artículo 83 fracción II, 95 fracción VI y 139 de la Ley de Amparo).
- 2.- Cosa Juzgada.- El auto que decide acerca de la suspensión puede ser dejado sin efecto o modificado, ello aun cuando dicho auto haya adquirido firmeza por no haberse interpuesto en su contra recurso de revisión. Si el auto denegó la suspensión, se puede pedir de nuevo la suspensión; por el contrario, si el auto acordó la suspensión, se puede pedir al Juez que reconsidere la medida adoptada, dejándola sin efecto total o parcialmente. lo anterior es debido a la naturaleza misma de la Institución, pues la suspensión tiene sentido, en tanto que se den las circunstancias determinantes de los perjuicios --

de difícil reparación, siempre que no sea contraria al interés social o al orden público. Por tanto, se puede modificar el sentido de la suspensión, en función de la situación real que prive en el momento, ello a merced al trámite de un nuevo insistente. Con tal finalidad. (125).

- 3.- Efectos Ejecutivos.- Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observan las disposiciones de la ley sobre ejecución de sentencias. (artículo 143 de la Ley de Amparo).

Cabe señalar, que el artículo 95 fracción II de la Ley de la Materia, admite recurso de queja contra las autoridades responsables por exceso o por defecto de la ejecución del auto en que se hubiere concedido la suspensión definitiva.

- EFECTOS JURIDICOS MATERIALES.

- 1.- La suspensión de la ejecución.- El auto que otorga -- la suspensión del acto reclamado, produce efectos en la realidad jurídico-material, pues la eficacia del acto, objeto de impugnación, queda en suspensión, es decir, la ejecutividad queda inoperante en tanto se mantenga la suspensión. La suspensión. Los efectos jurídicos materiales de ésta presentan tres aspectos trascendentales como son:

Garantías para responder de los daños de la suspensión; ámbito de eficacia; y extinción.

(125).- cfr. Hernández Solís en Elementos de la Suspensión. En la suspensión de los actos reclamados en el Juicio de -- Amparo. Pág. 283.

- GARANTIAS PARA RESPONDER DE LOS DAÑOS.- La suspensión puede estar sujeta a condiciones, ya que ésta puede ocasionar daños y perjuicios a terceros, por tanto, se deberá conceder al quejoso la suspensión, siempre y cuando éste otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causen, quedando sin efecto si el tercero dá, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Cabe señalar, que cuando el amparo se pide contra el cobro de tribu-
tos sólo surtirá efectos la suspensión, previo depósito de la cantidad que se cobra, más los accesorios, salvo que se trate de cobro de sumas que excedan de las posibilidades del quejoso. (artículo 135 de la Ley de Amparo).
- Garantías y contra garantías para responder de los daños y -
perjuicios.
- FIJACION DE LA CUANTIA.- El Juez de Distrito fijará el monto de la garantía y contra garantía, debiendo cubrir el cogto de la que hubiera otorgado al quejoso y comprenderá los-
conceptos que enumera el artículo 126 de la Ley de Amparo.
- MODALIDADES DE LA CAUSION.- Existe una imprecisión termino-
lógica en la Ley de Amparo, en cuanto a la forma de consti-
tuir la garantía, pues mientras que el artículo 125 habla --
de garantía, el 126 hace mención a la caución, el 127 de contra fianza, los artículos 128 y 129 se refieren a garantía y el 135, en materia de tributos se refiere a depósito de la -
cantidad. (126).

(126).- Orendain. La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, en "La suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio -
de Amparo. Op. Cit. Pág. 140.

Cabe señalar, que la jurisprudencia ha admitido diversas modalidades para prestar la caución, limitando la exigencia del depósito al supuesto del artículo 135 de la Ley de Amparo, mientras que -- los demás supuestos, se sigue un criterio amplio, permitiendo -- otorgar la garantía, por medio de hipoteca, fianza de personas -- físicas solvente o de compañía autorizada o prenda.

- Depósito de la cantidad en el amparo contra tributos.- En este supuesto, se exige el depósito previo de la cantidad, -- en la Nacional Financiera, S.A., o en defecto de ésta, en la Sociedad Nacional de Crédito, que el Juez señale, dentro de su jurisdicción o ante la autoridad.
- Ambito de Eficacia de la Suspensión o Ambito Subjetivo en el Derecho Procesal Administrativo. Existe la duda respecto de si los efectos de la suspensión se limitan al demandante o -- producen efectos Erga-omnes. En mi opinión, considerando -- que lo que se suspende es la ejecución del acto y lo es para todos los efectos, cuales quiera que fuesen las personas a -- que afecta, sean o no demandantes, por lo mismo, considero -- que la extensión subjetiva de los efectos de la suspensión -- dependerá del contenido del efecto. Si el destinatario -- del acto lo es solamente el demandante, la suspensión únicamente afectará, previo el correspondiente afianzamiento, al demandante.

Por el contrario, si los destinatarios son varios, afectará a cada uno de ellos.

En función de la configuración del amparo y sus límites subjetivos (artículo 107, fracción II de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo), que consagran el principio de relatividad de --

las sentencias, en el caso es evidente que no puede aplicarse tal principio al igual que en el Derecho Procesal Administrativo.

- Ambito objetivo, desde un punto de vista objetivo, la eficacia de la suspensión en el Proceso Administrativo, plantea el problema de su inoperancia respecto de un considerable -- número de Actos Administrativos. En efecto, la suspensión opera plenamente en todos aquellos casos en que con la sim -- ple paralización de la actividad ejecutiva se puede lograr el mantenimiento de la materia del proceso y de la efectivi -- dad de la sentencia. (127).

En el Proceso del Amparo, el problema implica menor gravedad, ya que las potestades del Juez de Distrito son más amplias que las del Juez Administrativo, de modo que, puede adoptar las medidas que las estrictas de suspensión temporal de la ejecutividad del acto.

- AMBITO TEMPORAL.- La suspensión, surte sus efectos desde -- que se acuerda (si existió suspensión provisional, la defini -- tiva continuará los efectos de aquella), o en su caso, desde la constitución de la garantía o depósito, hasta que se ex -- tingue, salvo en el caso de que por cambio de circunstancias, se deje sin efecto.

Extinción de la suspensión.- Siendo la extinción una medida para asegurar los efectos del proceso, es indudable que ésta desplegará su eficacia en tanto subsista el proceso y no termine por sen-

(127).- Vix Zamudio Héctor. "Algunas Reflexiones Sobre la Suspensión de los Actos Reclamados en el Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito - Federal. RCDI, No. 2 Pág. 28

tencia firme o por alguno de los modos de terminación anormal del proceso. Si la sentencia es estimatoria de la pretensión, la si-tuación mantenida por la suspensión devendrá definitiva. Por el contrario, si la sentencia es desestimatoria quedará levantada -- la suspensión entrando en juego el incidente para determinar los perjuicios ocasionados. Al respecto, es de señalar que la suspensión puede extinguirse, aún cuando el proceso subsista, por disposición del Organo Jurisdiccional. (artículo 140 de la Ley de Amparo).

- EFECTOS DE LA EXTINCION DE LA SUSPENSION.- La extinción de la suspensión produce efectos cuando ha terminado el proceso principal que se concretan en la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por tal suspensión de los cuales -- responderán las garantías que se hubiesen otorgado. Si se deja sin efecto la suspensión, por haber presentado el ter-cero perjudicado una contragarantía, ésta responderá de los perjuicios ocasionados por la ejecución del acto, hasta el -- momento de la sentencia.

Es de señalarse que el artículo 129 de la Ley de la Materia est-blece que cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad -- proveniente de las garantías y contra garantías, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella, un incidente en los términos -- previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, incidente que deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a aquel en que sea exigible la obligación del artículo. Si bien, los -- Jueces de Distrito no deben resolver de plano la cancelación de -- las fianzas o contra fianzas otorgadas en los incidentes, sino -- que deben de correr los traslados de ley en los que se soliciten la cancelación al tercero perjudicado.

Finalmente, falta menciónar que el artículo 129 de la Ley de Amparo, establece el incidente sobre responsabilidad por daños y perjuicios ocasionados con motivo del otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Este incidente debe promoverse ante la autoridad que haya conocido de la suspensión, siempre que se promueva en el plazo de 30 días siguientes al en que sea exigible la obligación y de no presentarse tal reclamación en el término mencionado, sólo podrá hacerse ante las autoridades del orden común. (128)

5.6.6.- Recurso de Revisión en el Amparo Indirecto o bi-instan-
cial.

Concepto del Recurso.- Pallares (129), señala que un recurso, se presenta cuando:

"Dictada una resolución procesal por el Órgano Jurisdiccional, caben 2 posibilidades: Una, -- que la misma sea inatacable y que resulte imposible su anulación o sustitución por otra; y -- dos, que existan medios de ataque inmediatos -- o mediatos contra ella. El ataque inmediato de la resolución, es decir, su impugnación, -- recibe el nombre de recurso".

Cabe señalar, que en el amparo indirecto, procede dos recursos -- previstos en la Ley de la Materia como son: El de revisión y el de queja, de ellos, para los efectos de la investigación, única -- mente me ocuparé de el de revisión.

(128).- cfr. Acosta Romero y Gongora Pimentel. Ley de Amparo - Op. Cit. Pág. 652 y ss.

(129).- Pallares Eduardo. Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo Editorial Porrúa, México 1967 Pág. 201.

5.6.6.1.- Los Procesos de Impugnación.- La impugnación no continúa el proceso ya iniciado el amparo, sino que le sustituye dando lugar a un proceso distinto, con una finalidad específica. Al respecto, la doctrina no se ha puesto de acuerdo ya que un sector --- importante niega la categoría del proceso al recurso de revisión y afirma que se trata de una nueva instancia dentro del proceso. No obstante lo anterior, la substantividad de la figura es indudable, porque el objeto del proceso de impugnación en el recurso de revisión, no es el mismo que el del proceso en que se dictó la ejecutoria impugnada, ello, debido que el proceso de impugnación tiene -- por objeto una pretensión de impugnación que puede no referirse a las mismas cuestiones planteadas en áquel o bien aunque se refiere a ellas, se hace en base a una nueva perspectiva. (130).

5.6.6.2.- El Recurso de Revisión. Este recurso es el más importante en el proceso de amparo indirecto, porque mediante él se --- impugnan los autos más trascendentes o las sentencias del juicio mismo. (131).

Esta defensa legal, se encuentra regulada en los artículos 83 al - 94 de la Ley de Amparo, procedimiento que se puede dividir en:

5.6.6.3.- Requisitos Procesales: "Según el artículo 90 de la Ley de Amparo, existe un trámite específico para decidir si el recurso de revisión se encuentra revestido de los requisitos procesales, -- ya que al rendirse las actuaciones en el Tribunal competente, el - Presidente calificará la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo".

(130).- Hernández A. Octavio. Curso de Amparo. Segunda Edición. - Editorial Porrúa, S.A. México 1983. Pág. 326 y ss.

(131).- cfr. Castro Juventino V. Garantía y Amparo. Op. Cit. ---- Pág. 515.

5.6.6.4.- Requisitos Subjetivos. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este Organismo Jurisdiccional, es competente para conocer del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en Audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito que --- hubiesen recaído en un Amparo Administrativo en el que la autoridad responsable sea federal, siempre que se trate de asuntos cuya cuantía exceda del límite que en materia de competencia prevee la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o bien, respecto de asuntos que se consideren, a juicio de la Corte, de importancia y trascendencia para los intereses de la Nación, independiente de su cuantía. (artículo 107 fracción VIII de la Constitución Federal y 84 fracción I de la Ley de Amparo).

5.6.6.5.- Competencia de los Tribunales Colegiados Administrativos de Circuito.- Con excepción de los dos supuestos señalados en relación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia para conocer del recurso de revisión contra ejecutorias de los Jueces de Distrito en Amparo Administrativo, corresponde a los Tribunales Colegiados Administrativos de Circuito. (artículo 85 de la Ley de Amparo).

5.6.6.6.- Las Partes y su Capacidad.

El artículo 91 fracción V de la Ley de la Materia, establece una norma orientada por el principio pro-actione y antiformalista, que señala, qué se señala, qué tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores de edad o incapaces, se examinarán sus agravios -- y se pueden suplir las deficiencias de su queja, apreciando éstos -- actos reclamados y su inconstitucionalidad, de acuerdo al artículo 76 párrafo 4 y 78 párrafo 3.- Legitimación.

5.6.6.7.- Legitimación Activa.- Están legitimados activamente - para interponer recurso de revisión:

- a).- Las partes a quienes supongan un perjuicio la ejecutoria -- impugnada.
- b).- Las autoridades responsables según, el artículo 87 de la -- Ley de Amparo.

- EL MINISTERIO PUBLICO, según el artículo 5 fracción IV de la Ley de Amparo, cabe señalar que González Cosío hace mención a una jurisprudencia que niega el Ministerio Público legitimación para interponer el recurso de revisión (132), y que -- las autoridades responsables, sólo pueden interponer este -- recurso, contra las sentencias que afecten al acto que de -- una de ellas se haya reclamado.

5.6.6.8.- Legitimación Pasiva.- Estarán legitimadas pasivamente las partes a quienes favorezca la resolución impugnada.

5.6.6.9.- Requisitos Objetivos.- Resoluciones impugnables y materia de impugnación.- El artículo 83 de la ley en cita, señala limitativamente los casos en que es admisible el recurso de referencia, de los cuales pueden darse contra resoluciones dictadas - en un Amparo Administrativo los siguientes supuestos.

- Contra resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo. En efecto, el Juez de Distrito, tiene la obligación de verificar si concurren los requisitos procesales, a efecto de precisarse sobre la inadmisibilidad del - amparo. (artículo 145, 146, 148 de la Ley de Amparo). Por

(132).- González Cosío. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa --- México 1985 Pág. 83 y ss. 176.

tanto, en el supuesto de que se haya dado oportunidad a la -- parte, para subsanar las deficiencias de su demanda y los defectos de ésta, y el Juez estima que concurren motivo de ---- improcedencia, así lo declarara y por tanto, no admitirá la demanda. Lo anterior implica que, el Juez de Distrito impide el acceso a la Tutela Jurisdiccional al quejoso, de ahí la -- necesidad de que exista un recurso de revisión mediante el -- cual se puedan impugnar las resoluciones que se desechen o -- tengan por no interpuesta la demanda de amparo, de modo que - el Organo Superior, en vía de revisión, pueda verificar si el Juez de Distrito actuó conforme a derecho y en consecuencia, - si debe examinarse o no el fondo de la cuestión planteada.

- Resoluciones dictadas sobre la suspensión del acto impugnado. Ante la trascendencia de las medidas cautelares en orden de - una eficaz Tutela Jurisdiccional, es admisible la resolución- contra resoluciones que dicte el Juez de Distrito sobre la -- suspensión definitiva o su revisión, cualquiera que sea el -- sentido en que se dicte ésta, es decir, que el recurso, no s^ó lo procede en contra de las que niegan la suspensión, sino en contra de las que la concede, así como las modifican o revo-- can el auto en que se hayan concedido o denegado y aún en con-- tra de las que nieguen la revocación solicitada.
- Autos de sobreseimiento y resoluciones en las que se tengan - por desistido al quejoso. En la fracción III del artículo 83 de la Ley de Amparo, se prevé el supuesto de que pueda impug-- narse, en vía de revisión, las resoluciones que ponen fin al proceso, pero que no se ocupan del fondo del asunto, éstas -- son aquellas, mediante las cuales se sobresee el Juicio de -- Amparo Indirecto, o por las que se tiene por desistido al ---

quejoso. En este caso, es admisible el recurso a fin de ve-
rificar si existen o no supuestas infracciones. (133).

- Sentencias Dictadas en Audiencia Constitucional.- En la ---
fracción IV del artículo 83 de la Ley de Amparo, se prevee -
la posibilidad de impugnar, en vía de revisión, las senten-
cias dictadas en la Audiencia Constitucional, debiendo desta-
carse que por reforma publicada en el Diario Oficial de la -
Federación el 15 de enero de 1984, al recurrirse tales sen--
tencias, se pueden impugnar los acuerdos pronunciados en el
recurso de la citada audiencia. (134).

- REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD:

- a).- DE LUGAR.- El recurso de revisión se interpondrá por con--
ducto del Juez de Distrito (artículo 86 de la Ley de Ampa--
ro), es decir, que el escrito de interposición del recurso-
debe presentarse en el lugar en que tenga su sede el Juzga-
do de Distrito que dicte la resolución impugnada, a fin de
que sea remitido con el expediente de amparo indirecto al -
Organo Jurisdiccional competente para conocer el recurso. -
También puede presentarse en las Oficinas de Correos, si---
guiendo las reglas generales, si bien, dirigido al Juez de-
Distrito. (artículo 89 y 25 de la Ley de Amparo).

- REQUISITOS DE TIEMPO:

- a).- PLAZO.- El plazo para interponer el recurso de revisión es
de 10 días, contados a partir del día siguiente al que se -
surta efectos la notificación de la resolución recurrida -
(artículo 86 párrafo I de la Ley de Amparo), el cómputo se-

(133).- Hernández A. Octavio. Recurso de Amparo. Op. Cit. Pág. 319

(134).- González Cosío. Op. Cit. Pág. 163.

rige por las normas generales de los artículos 23, 24 y 26- de la Ley de la Materia, siendo supletorio el artículo 88 - del Código Federal de Procedimientos Civiles, según el cual, el 22 de febrero de cada año se suspenden las labores del - Poder Judicial Federal. (135).

- b).- Forma.- El recurso de revisión se interpone por escrito en el cual el recurrente expresará los agravios que estimen -- convenientes. (artículo 88 de la Ley de Amparo).

- PROCEDIMIENTO.

- a).- Interposición del recurso.- El recurso puesto por escrito- y dirigido al órgano competente expresará los agravios que- la ejecutoria del Juzgado de Distrito le cause y cuando la- cuantía determina la competencia del Tribunal que debe cono- cer de él. Proporcionará los datos necesarios para preci- - sarla. Debe anexarse una copia del recurso para el expedien- te y una para cada una de las partes. (artículo 86 y 88 de la Ley de Amparo).

El Juez de Distrito, dentro de las 24 horas siguientes a - la presentación de la revisión, remitirá la instancia y el- expediente al órgano competente para la resolución del re- curso. En el mismo plazo, remitirá copia del recurso al -- Ministerio Público Federal.

(135).- Acosta Romero y Gongora Pimentel. Ley de Amparo Op. Cit. Pág. 430 y ss.

- b).- Trámite de Admisión.- El Presidente del Organó Judicial -- competente para decidir el recurso, calificará la procedencia de la revisión, admitiéndosele o rechazándola.
- c).- Trámite Posterior.- El trámite posterior del recurso de -- revisión será el del amparo directo, en efecto, el artículo 90 de la Ley de la Materia remite a los artículos 182 y 183 y 185 a 191 de la misma ley para tales efectos. Cabe señalar, que según el artículo 91 fracción II, el Organó Jurisdiccional sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante el Juez que hubiera conocido del juicio de amparo indirecto.
- d).- Resolución.- En el supuesto de que el Organó Jurisdiccional competente entre a conocer del fondo del asunto, por -- (al no existir motivos de inadmisibilidad o improcedencia), se puede dictar resolución que variará según los supuestos (cuando el recurso sea operante).
- Si la resolución impugnada hubiese desechado o tenido por no interpuesta la demanda de amparo (supuesto de la fracción I, del artículo 83 de la Ley de Amparo), la ejecutoria se dictará en el sentido de que se admita la demanda y se siga el -- procedimiento ante el Juez de Distrito.
 - Si se impugna una resolución sobre suspensión (supuesto de la fracción II artículo 83 de la Ley de Amparo), dependerá del -- contenido de la misma.
 - Si el objeto del recurso de revisión fue un acto de sobreseimiento, el Organó Jurisdiccional que conozca el recurso de -- revisión, revocará la resolución recurrida y pueda entrar al

fondo del asunto para pronunciar la sentencia que corresponda concediendo o denegando el amparo (artículo 91 fracción III - de la Ley de Amparo).

- Si el recurso se interpone contra una sentencia definitiva -- (supuesto de la fracción IV del artículo 83 de la Ley de Amparo), la sentencia revocará la recurrida y acordará reponer -- el procedimiento, si se hubiese violado normas esenciales del procedimiento o incurrido en alguna omisión que hubiese dejado sin defensa al recurrente, la cual trascienda al sentido - de la sentencia.

Para la debida secuencia, de esta investigación, únicamente resta-
mencionar en cuanto al amparo indirecto, en el cual se habrá cono-
cido del:

- Acto Administrativo, que se impugne sin que haya agotado pre-
viamente el recurso administrativo o el Juicio Contencioso --
Administrativo, que al negarse el amparo y protección de la -
Justicia de la Unión y solicitado por el administrado, el ---
Acto Administrativo, que afecte su esfera jurídica tendrá ---
validez y eficacia y por ello, la autoridad administrativa --
podrá proceder a su ejecución.

Por el contrario, si el Juzgado de Distrito, o el Tribunal --
Colegiado, que conozca de la revisión puesta a la ejecutoria
del Juzgado de Distrito que haya negado el amparo y protec-
ción de la Unión al quejoso, el Acto Administrativo dejará de
tener existencia para el Mundo Jurídico y ya no efectará a su
esfera jurídica del particular.

Finalmente si el Juzgado de Distrito o el Colegiado, al resolver la revisión ordenan reponer el procedimiento al Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo y pronunciarse en cuanto al fondo, por lo mismo, la sentencia de fondo en caso de ser desfavorable al -- particular, será materia del juicio de amparo directo, del cual -- me ocuparé en el último inciso de este trabajo.

5.7.- El Amparo contra las Resoluciones de las Jurisdicciones -- Administrativa (Amparo Directo). Desde el momento en que se estructura una jurisdicción especializada para conocer de las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo el proceso del amparo directo se limitará al conocimiento de las pretensiones formuladas en demanda de protección frente a los derechos fundamentales y garantías constitucionales en que incurren los Tribunales -- Contencioso Administrativos, al confirmar, mediante su sentencia un acto administrativo original o confirmatorio.

González Pérez (136), propone la siguiente metodología para describir al amparo directo que se endereza en contra de sentencias de las jurisdicciones administrativas.

5.7.1. Naturaleza Jurídica.- El amparo directo promovido en contra de una sentencia de un Tribunal Contencioso Administrativo o Fiscal, es un medio de impugnación de tal resolución procesal es decir, que se trata de un proceso que tiende a-

(136).- González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 771 y ss.

la depuración del resultado de un proceso distinto. En --- este aspecto, no coincide con Fix Zamudio (112), quien --- afirma que el amparo contra sentencias de jurisdicciones -- administrativas tiene la naturaleza jurídica de un recurso de causación (de anulación); no coincide con tan distinguido Autor, porque no estamos ante un proceso de la misma naturaleza, sino ante dos procesos con objeto distinto, uno -- constitucional (El Juicio de Amparo Directo); y otro Administrativo o Tributario (Contencioso Administrativo).

5.7.2.- Requisitos Subjetivos. Estos pueden dividirse en:

- REFERENTES al Órgano Jurisdiccional (Competencia). La competencia para conocer de amparos directos contra sentencias dictadas por Tribunales Contencioso Administrativos o Fiscales, corresponden a:

1.- La Sala Segunda de la Suprema Corte, en los supuestos siguientes:

- JUICIOS en los que el interés del negocio exceda en cuarenta veces el Salario Mínimo Anual elevado al año, conforme a la regla del artículo 39 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. (artículo 25 III, LOPJF).
- JUICIOS que, en opinión de la Sala, sean de importancia --- trascendencia para los intereses de la Nación, cualquiera - que sea la cuantía. (artículo 25 III, LOPJF).

(137).- Héctor Fix Zamudio, Breve Introducción al Juicio de --- Amparo Mexicano, en Memorias del Colegio Nacional de -- México, 1977, Pág. 161.

- Cuando se este tramitando ante un Tribunal Colegiado de Cir--
cuito en Amparo Directo o un recurso de revisión en un asunto
que a juicio de la Segunda Sala por su especial materia deba--
ser resuelto por ella. (artículo 24 XIV Ley Orgánica del Po--
der Judicial Federal).

2.- Tribunales Colegiados. En principio son competentes --
para conocer en todos los asuntos que no corresponden --
a las Salas de la Suprema Corte (artículo 7 Bis Ley Or--
gánica del Poder Judicial Federal). Por tanto, conoce--
rán de los amparos contra sentencias de Tribunales Admi--
nistrativos en los supuestos no previstos en el artícu--
lo 25, III, y XIV, Ley Orgánica del Poder Judicial Fede--
ral).

- Referentes a las partes, legitimación. Normalmente esta legiti--
mado el que fue demandante en el Procedimiento Contencioso --
Administrativo, cuando no obtuvo protección en éste. También
estarán legitimados ----- las demás partes procesales --
(excepto la autoridad responsable), en demanda de protección--
frente a las violaciones de sus garantías que hubieran podido
cometer en la substanciación del Proceso (artículo 5 fracción
I Ley de Amparo).
- LEGITIMACION PASIVA. Estarán legitimadas pasivamente las de--
más partes procesales del Proceso Contencioso Administrativo.

5.7.3.- Requisitos Objetivos:

- 1.- Actos impugnables en términos del artículo 158 de la --
Ley de Amparo, los son las sentencias definitivas dic--
tadas por Tribunales Contencioso Administrativos o --
Fiscales. Aún cuando se pretendan impugnar violacio--
nes del procedimiento, éstas sólo se podrán hacer --

valer hasta que se dicte la sentencia definitiva.

2.- Fundamento de la pretensión. Según el artículo 158 de la Ley de Amparo, pueden distinguirse dos tipos de --- proceso en razón a la violación respecto de la que se demanda el amparo como son:

- POR VIOLACIONES del Procedimiento Contencioso Administrativo cometidas durante la secuela del mismo;
- POR VIOLACIONES contenidas en la propia sentencia. Por -- ejemplo, cuando el Organó Contencioso Administrativo no estima la pretensión en él deducida, sin darse satisfacción -- al demandante, subsistiendo la violación que motivo el jui- cio.

3.- Que no se hubiese formulado la pretensión con ante -- rioridad. Las causales de improcedencia consisten -- tes en la litis pendencia y Cosa Juzgada son aplica -- bles al amparo directo, dando lugar a su sobreseimien -- to.

d).- Requisitos de la Actividad. Estos son:

- 1.- De lugar.- Los actos que integran el Proceso del --- amparo deberán realizarse en el lugar en que tenga su Sede el Organó Jurisdiccional competente, si bien el -- acto inicial del proceso, como lo es la demanda, no -- se presentara en la Sede del Organó Jurisdiccional -- sino en la Sede de la autoridad responsable, quien -- deberá emplazar a los terceros y remitir el expedien -- te en vía de informe justificado con las constancias-

de los emplazamientos y la certificación de la fecha en que se haya presentado la demanda (artículo 163 Ley de Amparo).

2.- De tiempo. El plazo para promover el juicio de amparo en contra de sentencias dictadas en un Proceso Contencioso Administrativo es de 15 días que se computarán -- desde el día siguiente al que surte efectos la notificación de la sentencia. De éste plazo se excluyen los -- días feriados y los sábados y domingos además de los -- días en que suspenden labores en los Tribunales Judiciales Federales.

3.- De forma. La demanda, para ser procedente deberá formularse por escrito con todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 166 de la Ley de Amparo, -- de los cuales me ocuparé en incisos posteriores.

5.7.4.- El Procedimiento del Juicio de Amparo. Implica las siguientes etapas:

1.- Iniciación. El procedimiento se inicia con una demanda de amparo que debe contener los siguientes requisitos:

- REQUISITOS SUBJETIVOS: Debe dirigirse el Órgano Jurisdiccional competente; debe contener nombre y domicilio del demandante y de su representante; nombre y domicilio del tercero perjudicado; autoridad o autoridades responsables. (artículos -- 166 y 178 de la Ley de Amparo).

- **REQUISITOS OBJETIVOS.**- En la demanda se deberá indicar las violaciones de procedimiento, describiéndolas, y el motivo -- por el que se dejó sin defensa el agraviado; si se impugna -- una ley inconstitucional aplicada en la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo tal será el objeto de los conceptos de violación; deberá indicarse cuando la ley se aplica inesactamente; también se deberá precisar la cuantía del negocio para determinar la competencia.

- **EFFECTOS DE LA PRESENTACION DE LA DEMANDA.** Para que la demanda produzca todos sus efectos, deberá ser admitida por el Organo Judicial competente: Los efectos jurídicos procesales se manifiestan en la existencia del proceso, es decir, de la -- litispendencia; los efectos jurídico-materiales implican -- que la iniciación del proceso de amparo contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo o Fiscal no suspende el cumplimiento de la sentencia salvo que se acuerde la sugpendión de ésta. (artículo 170 Ley de Amparo).

- 2.- **Desarrollo.**- Presentada la demanda ante la autoridad responsable se procederá a su admisión o a subsanar -- los defectos de forma de que adolezca ésta. La autoridad responsable emplazará a las demás partes y remitirá al Organo Judicial competente el expediente origi--nal, con su informe, en el que expondrá de manera clara y breve, las razones que funden el acto reclamado, -- dejado en su poder copia del mismo, así como de las -- constancias indispensables para la ejecución de la --- de la sentencia. (artículo 169 de la Ley de Amparo).

- TRAMITE DE ADMISION.- El Organó Judicial competente (Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunal Colegiado de -- Circuito), examinará la demanda para verificar si concurren todos los requisitos procesales artículo 177 de la Ley de -- Amparo. (138). De ello puede resultar:

- a).- Que el quejoso, incurra el motivo de inadmisibilidad, que el defecto no sea subsanable. En tal caso, la demanda se desecha de plano (artículos 161 y 177 de la Ley de Amparo).
- b).- Que se estime que el quejoso incurre en defectos subsana -- bles. En tal caso se le concederá cinco días para ajustar -- a derecho la demanda y si así no se hiciera, ésta se desechará (artículos 178 y 179 de la Ley de Amparo).
- c).- Por último, el Organó Jurisdiccional puede considerarse que la demanda reúne los requisitos de forma y fondo, en cuyo -- caso admitirá la demanda, notificando la decisión a las -- partes.

- ALEGATOS DE LAS PARTES Y DESIGNACION DEL PONENTE.- La Ley de Amparo, únicamente prevee la posibilidad de formular alegatos por escrito cuando la sentencia impugnada sea dictada en un proceso penal (artículo 180 de la Ley de Amparo).

El derecho a la tutela jurisdiccional exige que las partes del -- Proceso Administrativo en que se dictó la sentencia y los terce -- ros perjudicados tengan la posibilidad de formular alegatos, los -- cuales se deben formular al apersonarse éstas ante el Organó Judi -- cial competente, en el plazo que le sea concedido. Las partes -

(138).- Ibidem Pág. 782.

en el amparo se pueden oponer a la pretensión del quejoso, bien por razones procesales o de fondo. Posteriormente, el procedimiento de la Sala turnará el expediente al Magistrado Ponente a fin de que -- formule el proyecto de sentencia artículos 182 y 182 Bis de la Ley de Amparo.

5.7.5.- Procedimiento Ante la Suprema Corte de Justicia. En este caso, se observará lo siguientes: Una vez hecho el estudio por el Ponente, el Presidente de la Sala citará para audiencia dentro de los diez días siguientes a la distribución del proyecto (artículo 185 de la Ley de Amparo); el día señalado para la audiencia celebrada ésta, limitandose a discutir el asunto y a la violación (artículo 186 párrafo primero de la Ley de Amparo); si se aprobase -- el proyecto sin adiciones ni reformas, se formará por el Presidente y el Ponente dentro de los cinco días siguientes; si no fuese -- aprobado, pero el Ponente aceptase las decisiones o reformas, procederá a redactar la sentencia con base en los términos de discusión; si no fuese aprobado el proyecto, se designará a uno de los de la mayoría para que redacte la sentencia (artículos 187 y 188 -- de la Ley de Amparo).

5.7.6.- Procedimiento ante los Tribunales Colegiados de Circuito. El acto por el que se turne el expediente al Magistrado Relator -- tendrá efectos de situación para sentencia, la que se pronunciará -- sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes (artículo 184 de la Ley de Amparo).

5.7.7.- Terminación. Al igual que al estudiarse el Procedimiento Contencioso Administrativo en el juicio de amparo directo también se presenta con una terminación normal y otra anormal del mismo. -- En efecto, ambas formas de conclusión del juicio de amparo directo, se manifiestan cuando:

5.7.7.1.- Terminación Normal del Amparo Directo. El juicio de amparo directo termina normalmente por medio de la ejecutoria dictada por el Organismo Judicial Federal, que decide acerca de la conformidad y disconformidad de la pretensión del quejoso con el ordenamiento jurídico. En consecuencia, en la sentencia se concederá o negará el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.

- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.- La ejecutorias dictadas en el amparo directo pueden ser:

a).- Sentencias que no entran al fondo del asunto, el Organismo Jurisdiccional se limita a declarar la inadmisibilidad de la pretensión, que en el Derecho Procesal Mexicano se denomina improcedencia, que da lugar al sobreseimiento del juicio.

b).- Sentencias que deciden el fondo del asunto. Son aquellas -- ejecutorias en que el Organismo Jurisdiccional verifica la conformidad de la pretensión del quejoso con el ordenamiento jurídico. De acuerdo al resultado de la controversia, la ejecutoria del Organismo Jurisdiccional puede ser:

- DESESTIMATORIA.- En tal caso, la pretensión del quejoso es -- infundada, porque el acto objeto de impugnación (Sentencia -- del Tribunal Contencioso Administrativo), ha sido dictada conforme al ordenamiento jurídico. Por ello, se desestimará lo argumentado por la quejosa y no se le concederá el amparo y -- protección de la Justicia de la Unión.

- ESTIMATORIA.- Si el acto objeto de impugnación (Sentencia - del Organo Contencioso Administrativo); no es conforme al ordenamiento jurídico, por lo mismo la pretensión será fundada y el Tribunal concederá el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, señalando sus efectos en la ejecutoria.

5.7.7.2.-Terminación Anormal del Proceso.- El proceso, en este caso - termina sin que el Organo Jurisdiccional examine la preten -- sión del quejoso. Si existiera un acto del Organo Judicial - Federal que dé por terminado el proceso, si bien éste no ten -- drá el carácter de sentencia en sentido propio, pero sí dará -- por concluido el asunto. Son varios los supuestos en que ter -- mina anormalmente el proceso del juicio de amparo; para una -- mejor comprensión del tema dividire en los siguientes grupos -- a los medios de terminación anormal de referencia como son:

1.- Terminación del Proceso por Actividad de las Partes:

- Por actividad unilateral de las partes. Pueden distinguirse dos supuestos: Por parte del demandante, contemplado en el artí -- culo 74 fracción I de la Ley de Amparo, según el cual ante -- tal desestimiento procede al sobreseimiento del juicio. Cabe señalar, que el artículo 14 de la Ley de Amparo en vigor, --- exige clausula especial en el Poder para que el representante se pueda desistir de la pretensión. También, puede terminar -- el proceso por actividad unilateral de las partes: Por parte - del demandado, en los casos en que se dé el allanamiento y la -- satisfacción extra procesal de la pretensión. Son dos su -- puestos. En el primero de ellos existe un reconocimiento del Organo Contencioso Administrativo, de que se configuró la ---

- la violación de garantías durante el procedimiento. En este caso, no se produce la terminación del proceso, pero si ha lugar a una sentencia favorable a los intereses del quejoso; el otro supuesto, se dá cuando la autoridad administrativa satisface las pretensiones del administrado, quedando sin materia el proceso. Con ello se dá lugar al sobreseimiento del juicio en los términos de la fracción IV, del artículo 74 de la Ley de Amparo por haber cesado los efectos del acto reclamado.

2.- Terminación Anormal del Proceso por Actividad Bilateral de las partes.- En primer lugar, cabe señalar, - que en el juicio de amparo no se concibe la transacción en los litigios administrativos, pero si puede concluir el proceso por inactividad de las partes, configurándose la denominada caducidad de la instancia, - pues según el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo procede el sobreseimiento del juicio si cualquiera que sea el estado que éste guarde, no se efectúa ningún acto procesal, durante el término de 300 días incluyendo los inhábiles, el quejoso no ha promovido en forma alguna.

3.- Terminación Anormal del Proceso por Hechos que Impidan su Continuación.- Tales hechos pueden ser por fallecimiento del quejoso o la extinción de la persona moral. En el primero de los dos casos opera lo dispuesto en el artículo 74 fracción II de la Ley de Amparo que establece, que concluirá el proceso cuando el agraviado muere durante el juicio y la garantía reclamada sólo -

efecta a su persona; también concluye el juicio por de saparición del objeto del proceso. En el artículo 74-
fracción IV de la Ley de Amparo, se indica que procede-
el sobresimiento del juicio si de las constancias de -
autos se sigue que el acto reclamado ha dejado de exigir-
o han cesado sus efectos; finalmente, puede terminar -
el proceso por una Reforma Legislativa que lo prive
de su esencia y determine su extinción. El ejemplo --
clasico de esto, se presenta cuando se impugna una sen-
tencia del Tribunal Contencioso Administrativo que con-
firmó la denegación de una autorización para ejercer --
una actividad, por no darse los requisitos legales y --
entre en vigor una nueva ley que declara libre el ejerc-
cicio de la actividad.

5.7.8.- Efectos de la ejecutoria en el juicio de amparo. Se--
producen efectos jurídico-procesales propios de toda-
sentencia como son:

- EFECTOS DECLARATIVOS O DE COSA JUZGADA.- Decidido el proceso
de amparo por sentencia firme ningún otro Tribunal podrá pro-
nunciarse de nuevo sobre la pretensión a debate. Si ello ---
suciediera el juicio de amparo seria improcedente (artículo 73
fracción IV de la Ley de Amparo), y el Organó Jurisdiccional-
del conocimiento deberá desechar la instancia o sobreseer el-
juicio si es que se ha admitido este trámite.
- EFECTOS EJECUTIVOS.- La aplicación al amparo indirecto de las
normas generales sobre la ejecución de la sentencia (artícu--
los 104 a 113 de la Ley de Amparo), plantean una duda: Si --
las medidas de ejecución que prevee la ley deben adoptarse --

frente al Tribunal Contencioso Administrativo o directamente frente al Órgano de la Administración Pública al que corresponde llevar a cabo lo ordenado en la sentencia. González - Pérez (139), señala que: "Resulta lógico que el Órgano Jurisdiccional Federal tiene competencia para adoptar las medidas encaminadas a lograr la ejecución de su resolución directamente frente al Órgano Administrativo competente para llevar a cabo los pronunciamientos del fallo." En mi opinión, el criterio del brillante autor en cita se emite sin considerar que en caso de que se conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión al particular, la autoridad judicial tendrá que ordenar a la Sala Regional, que es la autoridad responsable de la emisión de un nuevo fallo y que previamente deje sin efecto a la sentencia materia del amparo. Por tanto, estimo que las normas generales de ejecución de las sentencias las adoptará el Juzgado Federal frente al Tribunal Contencioso Administrativo (que es la autoridad responsable en el amparo directo), y no frente a la autoridad administrativa emisora del Acto Administrativo, que en el amparo directo sólo tiene el carácter de tercero perjudicado.

- LOS EFECTOS JURIDICO-MATERIALES de una ejecutoria de amparo directo dictada en un proceso iniciado, frente a una sentencia de un Tribunal Contencioso Administrativo, puede producir efectos jurídico-materiales que consistirán en que dicha ejecutoria no sólo revocará la sentencia materia del amparo, sino que, además, anularán en algunos casos el Acto Administrativo, mientras que en otros simplemente anulará el procedimiento seguido por el Tribunal Contencioso Administrativo, sin tocar el fondo del negocio, ordenando simplemente la reposición del procedimiento de éste.

(139).- González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 796.

E P I L O G O

En el desarrollo de los cinco capítulos procedentes, se ha descrito la forma en que se desarrollan los procedimientos que integran la denominada Justicia Administrativa en el nivel general con la posibilidad para el administrado de esgrimir sucesivamente:

- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EN SEDE ADMINISTRATIVA;
- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN SEDE JURISDICCIONAL ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION; Y
- EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO EN SEDE JURISDICCIONAL ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Quiero insistir en que por regla general todo administrado afectado en su esfera jurídica por actos definitivos de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal tiene que agotar sucesivamente cada una de tales defensas; pero, por excepción en ocasiones puede acudir directamente al Amparo Indirecto, puede -- acudir directamente al amparo indirecto en ejercicio de su garantía de audiencia sin previamente acudir al Recurso Administrativo o el Contencioso Administrativo, según se ha establecido en los capítulos 4 y 5 de esta investigación.

Para finalizar el trabajo quiero simplemente reflexionar en cuanto a la situación jurídica del administrado.

Recuérdese que Dromi habla de la situación jurídica del particular haciendo mención a la situación que éste guarda frente a la actuación de la Administración Pública.

En efecto, de los Organos de la Administración Pública, especialmente de la Centralizada emanarán Procedimientos Administrativos- que culminarán con la emisión de un Acto Administrativo definitivo. Es en este punto precisamente donde se manifiestan las garantías que el constituyente ha reservado para los gobernados en la parte dogmática de la Constitución, sobre todo las garantías de - seguridad jurídica. Será precisamente en las leyes ordinarias en donde se establecerán los derechos subjetivos en favor del administrado que tendrán que ser observados por la Administración Pública. Si embargo, existe la posibilidad de que tal actuación no - se ajuste a derecho, dando lugar a la interposición sucesiva de - cada una de las defensas legales mencionadas. Fue en este momento cuando se empezó a hablar de pretensiones del administrado -- fundadas en Derecho Administrativo.

Ahora bien, refiriéndonos ya concretamente al ejercicio de la garantías de audiencia a nivel Contencioso Administrativo encontramos estadísticas que nos indican que de un 100% de asuntos Contencioso Administrativos, tan sólo en los años 1988 y 1989, fueron - fiscales el 80%; mientras que el restante 20%, estuvo referido a otras Materias Administrativas.

Es por lo anterior, que tiene importancia a hacer mención a algunos aspectos trascendentes en la denominada "Miscelanea Fiscal" - que entro en vigor el 1ero. de enero de 1990, siendo sus principales notas las siguientes:

- IMPUESTO SOBRE LA RENTA.- Definición del Sujeto. En virtud de la trascendente reclasificación que se hace de los contribuyentes de este tributo, la ley deja de referirse a Sociedad Mercantiles y en adelante utiliza el concepto genérico -

de persona moral. Además, a partir del primero de enero del año en curso dentro de tal concepto genérico incluye además de las Sociedades Mercantiles a las Instituciones Civiles, a las Instituciones de crédito etc.

- Se recorta el plazo de pagos provisionales mensuales, que -- anteriormente se tenían que llevar a cabo el día 11 de cada mes.
- Asimismo, se deroga el mecanismo transición, del Impuesto Sobre la Renta, al disminuir el fenómeno inflacionario.
- En materia de personas físicas se amplía el objeto del gravámen, para considerar como ingreso no sólo los recibidos en efectivo en créditos o servicios, sino también los de cual - quier otro tipo, incorporándose a la ganancia inflacionaria - que sería el ingreso que obtienen los contribuyentes por la disminución real de sus deudas.
- Se suprimen a la mayoría de contribuyentes menores, quedando únicamente como tales quienes realicen actividades al menudeo, en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enagenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados. También pueden calificar como tales los locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo. Además, sus ingresos no deben exceder en el año anterior 10 veces el Salario Mínimo General elevado al año (aproximadamente \$39'400,000.00); -- además, tales locatarios no deben tener trabajadores a su -- cargo y el local no debe exceder de 20 metros cuadrados o -- 50 metros cuadrados si es propiedad del contribuyente.

Esta ha sido la Reforma más criticada de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, porque mediante ella se ha obligado a contribuyentes, sin la mayor preparación, a dar cumplimiento a obligaciones propias de un contribuyente con grandes recursos. Es por ello, que a diario se lee en los periodicos de mayor circulación nacional denuncias efectuadas por asociaciones de pequeños comerciantes, que abrumados por un sin fin de nuevas obligaciones sustantivas o formales, se han visto obligados a protestar por el texto de la Ley e incluso a cerrar por la inestabilidad de sus operaciones.

Si a lo anterior, se agrega la política de apertura al exterior, que permiten la entrada de mercancías extranjeras que vienen a competir ventajosamente con las mercancías producidas por industrias nacionales, encontramos una doble presión tanto para los contribuyentes menores como para las pequeñas y medianas industrias nacionales que a corto o a mediano plazo tendrán que cerrar, y contra esto no procede ninguna de las defensas mencionadas integrantes de la Justicia Administrativa.

- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Si en otras disposiciones fiscales la Miscelanea Fiscal causó irritación en el contribuyente con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, las críticas fueron mayores, pues, puesto que varias de las disposiciones Reformadas o Adicionadas de ese Ordenamiento Legal, deja como única posibilidad de defensa para el administrado, el amparo contra leyes, pues en contra de lo establecido por el Legislador Federal en dicha Miscelanea no es oponible, ni el Recurso Administrativo ni el Juicio Contencioso Administrativo o el Juicio de Amparo Directo. Sin pretender ser exhaustivo, mencionaré a manera de ejemplo, algunas de las disposiciones del Ordenamiento Legal en cita-

que en mi opinión hacen negatorias las defensas legales que integran a la Justicia Administrativa y son las siguientes:

- Devoluciones a cargo del Fisco Legal (artículo 22) según, -- esta disposición, el Fisco Federal sólo devolverá al particular las cantidades pagadas en exceso, en forma actualizada, -- si el contribuyente presentó declaración dentro del término legal, pues en caso contrario, la devolución no será desde -- la fecha de pago sino 3 meses después de que se haya presentado la declaración, ello aún cuando el Fisco haya disfrutado de un ingreso al que no tenía derecho.
- Declaraciones complementarias, según el artículo 32 del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes, ya sólo pueden presentar dos declaraciones complementarias siempre y -- cuando no se haya iniciado el ejercicio de las facultades de comprobación del Fisco Federal, con lo que se impide al contribuyente corregir situaciones irregulares que al paso del tiempo va detectando, pero que ya no puede hacer del conocimiento de la autoridad por haber agotado sus 2 posibilidades.
- Es trascendente el cambio de reglas para el desarrollo de -- visitas domiciliarias de acuerdo al artículo 46 fracciones -- I, IV y VII, del propio Código Tributario porque del primero de enero en adelante el acta final de visita constituirán la liquidación. Ahora bien, si se considera que son contadores públicos los encargados de efectuar las visitas, no se pueden exigir a estos que tengan conocimientos jurídicos para -- interpretar jurídicamente la ley, además, al señalar el artículo 70 Bis del Código Fiscal de la Federación, que los funcionarios fiscales que participan en la comprobación, notifi

cación y ejecución de créditos fiscales, participarán en el importe de las multas que queden firmes y que sean efectivamente pagadas, lo que da lugar a que los auditores ya no juzguen con objetividad las pruebas que representa el visitado por el interés de obtener participación en las multas.

- Otra queja que ha ocasionado el contenido del ordenamiento legal en cita, consiste en que cada vez se limitan más las posibilidades del contribuyente a acogerse a los beneficios del artículo 64 del Código Fiscal de la Federación, para -- regularizar su situación fiscal, pues se han incluido nuevos supuestos de cuya realización depende la no aplicación de -- ese artículo, con lo que se aleja cada vez más la posibilidad real de acogerse a sus beneficios. Basta de ejemplo la reducción de porcentajes de error del 5 al 3%, aún cuando -- hasta el 31 de diciembre de 1986, el porcentaje de error -- era de 3% y observando el Legislador que un porcentaje tan bajo --- anula la aplicación del dispositivo legal, a par -- tir de enero de 1987, se aumentó el margen de error al 5% -- y tres años más tarde el porcentaje se vuelve a reducir, pre -- cisamente al límite que hacía prácticamente inoperante a -- tal artículo.
- También tiene trascendente importancia el capítulo de deli -- tos del Código Fiscal de la Federación, a partir de su re -- forma en la Miscelánea Fiscal que se comenta, ya que en tan -- to que el capítulo segundo del título IV de tal ordenamien -- to hasta el año de 1989 sólo contemplaba como tal al contra -- bando a la defraudación fiscal, a los delitos cometidos por el depositario o interventor designados por autoridades fig -- ciales en perjuicio del Fisco Federal, al rompimiento de ---

sellos, aparatos de control o marcas especiales con fines -- fiscales, a la orden o prácticas de visitas domiciliarias o embargos efectuados por Servidores Públicos Hacendarios, sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente; y al robo de mercancías que se encuentren en resinto fiscal o fiscalizado, en el Código vigente ya se contemplan nuevos tipos-- de ilícitos, al señalarse como delitos fiscales, además de -- los ya mencionados al delito por operaciones con bienes de -- procedencia ilícita. Cabe señalar, que este numeral está -- destinado a inhibir las actividades de lavado de dinero, es-- decir, de las operaciones financieras con las que se inclu-- yen en el dinero obtenido en atrocidades ilícitas, del cual-- no se puede justificar su origen.

Cabe señalar, que al respecto han entrado en vigor las disposicio-- nes del tratado de intercambio de información fiscal celebrado -- entre los Estados Unidos de América y México, independientemente-- de que con tal intercambio ya se puede obtener información, res-- pecto de posibles actos de evasión fiscal de ciudadanos de cual-- quiera de los dos países.

- También es notable la Reforma efectuada al Título VI del Có-- digo Fiscal de la Federación en comentario relativo al Proce-- dimiento Contencioso Administrativo especialmente en lo que-- respecta al artículo 208 último párrafo y 209 último párrafo. En efecto, en el primero de los mencionados numerales se esta-- blece que cuando el promovente del Juicio Contencioso Admi-- nistrativo omita los datos previstos en las fracciones I, -- III y VI, el Magistrado Instructor desechará, por improceden-- te, la demanda, mientras que en el segundo de los mencionados

artículos se establece que cuando se omita presentar los documentos previstos en sus fracciones de la I a la IV, se tendrá por no presentada la demanda.

Tales Reformas son inusuales en el Derecho Procesal Mexicano, por que en cualquier Código adjetivo, bien sea el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal o el Código Federal de Procedimientos Civiles, o la propia Ley de Amparo, se establece la posibilidad para el demandante de ajustar su instancia a Derecho mediante el requerimiento correspondiente. Más aún, en el propio Código Fiscal de la Federación, hasta el año de 1989, existía esa posibilidad, pues los promoventes del Juicio Contencioso Administrativo podían ajustar su demanda a las disposiciones de los artículos 208 y 209 y sólo en caso de que en ello no sucediera en el plazo de cinco días, se tendría por no presentada la instancia. Considero, por tanto, que con esta Reforma se limita la posibilidad del particular de hacer valer las defensas jurídicas que integran la Justicia Administrativa y hacen nugatoria su garantía de audiencia, por lo que en mi opinión, tal Reforma es --- Inconstitucional y debiera ser suprimida del texto de ley.

Sería materia de otra Tesis el comentario integral de la denominada "Miscelanea Fiscal", por ello, limitaré mis comentarios hasta este punto, sin dejar de concluir que como nunca, con sus disposiciones se ha reducido de manera muy considerable la posibilidad de que los particulares puedan impugnar los Actos Administrativos que no se encuentran ajustados a Derecho, pues mediante la Reforma de la ley se inhibe la posibilidad de interponer un Recurso Administrativo, el Juicio Contencioso Administrativo y el propio Amparo Directo, pues una ley no puede ser impugnada por tales --

vías, quedando únicamente el particular en posibilidad de agotar -
el Juicio de Amparo Indirecto en su contra, con lo que se obseg -
va un retroceso con el afán de impartir la Justicia Administrativ -
va por parte del Estado, en un aparente afán recaudatorio, lo que
es contrario a la idea del Estado de Derecho.

QUINTA.- Los Recursos Administrativos, cuentan con elementos esenciales y elementos de la naturaleza y del recurso y el sentido de la resolución que los resuelve, puede ser el de revocar, modificar o confirmar, mediante una nueva resolución, también administrativa, al acto originalmente combatido.

SEXTA.- Si el Recurso Administrativo, se resuelve en forma desfavorable a los intereses del particular, al modificarse o confirmarse el acto administrativo originalmente impugnado, el particular deberá agotar la segunda de las defensas que integran a la Justicia Administrativa. Esta defensa, se denomina Contencioso Administrativo, que consiste en el planteamiento de una pretensión fundada en Derecho Administrativo, planteada ante un Órgano Jurisdiccional, que puede quedar incluido en las estructuras del Poder Ejecutivo, como es el caso de México, o las del Poder Judicial, como es el caso de España.

SEPTIMA.- Hasta el año de 1936, el Contencioso Administrativo se planteaba ante Organos del Poder Judicial Federal. A partir de esa época el Contencioso Administrativo Federal, se desarrolla ante un Órgano Jurisdiccional enclavado en las estructuras del Poder Ejecutivo Federal. El Órgano Jurisdiccional encargado de desarrollar el Procedimiento Contencioso Administrativo, es el Tribunal Fiscal de la Federación, que por reformas a su Ley Orgánica a tenido tres épocas. Los Elementos del Contencioso Administrativo son los sujetos, la Contradenda Administrativa y el Procedimiento para su desarrollo. La litis planteada ante el Órgano Jurisdiccional, versará sobre la legalidad de los elementos objetivos, subjetivos o formales del acto impugnado.

OCTAVA.- El Procedimiento Contencioso Administrativo, --- consta de un inicio, un desarrollo y una determinación que puede ser normal, cuando se resuelva mediante una sentencia el fondo --- del asunto, o anormal, cuando no se resuelve el fondo y se desecha la demanda o se sobresee el juicio.

NOVENA.- Los efectos de la sentencia sobre el Acto Administrativo pueden dar lugar a que se anule lisa y llanamente el Acto Administrativo, se anule éste para determinados efectos o se confirme su validez. ----- Por ello, se habla de -- efectos jurídicos procesales de la sentencia: Declarativos, Ejecutivos, Jurídico- Materiales e Indirectos.

DECIMA.- El juicio de amparo, es la única instancia con -- que cuenta el administrado para impugnar el Acto Administrativo -- que afecta sus intereses jurídicos. Tal defensa puede presentarse en forma de amparo directo o uni-instancial o de amparo indirecto o bi-instancial, y está sujeto a los principios de definitividad, relatividad, de iniciativa de parte, de agravio personal -- o directo etc.

DECIMA PRIMERA.- El amparo indirecto o bi-instancial, se -- promueve contra resoluciones de Tribunales Contencioso Administrativos que dan por concluido el proceso sin resolver el fondo, como puede ser una sentencia de desechamiento o una de sobreseimiento. También se puede impugnar el Acto Administrativo, sin agotar el principio de definitividad, en los casos de excepción que señala la Ley de Amparo, en tal caso, el amparo funciona como substituto del Procedimiento Administrativo.

DECIMA SEGUNDA.- Si en el juicio de amparo se presentan -- causas de improcedencia el Juegado de Distrito dará por concluido el juicio, mediante una sentencia de sobreseimiento sin pronunciarse en cuanto al fondo. También puede resolver el fondo mediante la ejecutoria correspondiente. En ambos casos, el administrado puede impugnar ambos tipos de ejecutoria, mediante una diversa instancia denominada recurso de revisión, que se desarrollará ante Tribunales Colegiados de Circuito.

DECIMA TERCERA.- El amparo indirecto tiene un inicio con la presentación de la demanda, un desarrollo con una audiencia de ley, un informe de la autoridad responsable y con el incidente de suspensión del acto reclamado y una terminación que puede ser normal si se entra al fondo del asunto o anormal si se desecha la -- demanda o se sobresee el juicio.

DECIMA CUARTA.- La Ratio Legis de la suspensión del acto -- reclamado, se presenta en función de la posibilidad de adoptar -- medidas cautelares a fin de garantizar los efectos del proceso de amparo sin que se extinga su objeto, por la ejecución del acto de -- autoridad.

DECIMA QUINTA.- Los efectos de la ejecutoria que resuelve el amparo indirecto, bien que haya sido dictada por el Juegado de Distrito o por el Colegiado de Circuito, puede presentarse en varios sentidos: Si el Acto Administrativo se impugnó directamente ante el Poder Judicial sin agotar el Recurso Administrativo o el Contencioso Administrativo, tal acto de autoridad tendrá plena eficacia y validez y la Autoridad Administrativa procederá a su -- ejecución, si se dicta para el efecto de que se conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión al particular, entonces -

se ordenará a repeler el Procedimiento Administrativo de forma --
ción del acto administrativo impugnado; bien se declarará que di
cho acto ha dejado de tener existencia jurídica.

DECIMA SEXTA.- Si el administrado ha agotado el principio
de definitividad, al haber interpuesto el Recurso Administrativo
y el Contencioso Administrativo y en este último ha obtenido un -
tallo desfavorable, la última instancia con que cuenta es la del
juicio de amparo directo que desarrollará ante Tribunales Colegia
dos de Circuito. Este amparo tendrá también una terminación nor
mal y otra anormal dependiendo de que se resuelva o no el fondo -
del asunto.

DECIMA SEPTIMA.- Los efectos jurídicos de la ejecutoria -
que concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión, se
dan frente a la Administración Pública y no frente al Tribunal --
Contencioso Administrativo.

DECIMA OCTAVA.- Con las reformas a las diversas leyes fig
cales efectuadas en la Miscelanea Fiscal de 1990, se ha limitado
la posibilidad de que el particular ejercite su garantía de audien
cia, pues se ha suprimido la posibilidad de que se ajuste a Dere
cho una instancia que no cuenta con los datos necesarios o a la -
cual no se han anexado los documentos necesarios.

También mediante reformas legales se ha modificado el régi
men tributario de los contribuyentes que se consideraban menores,
sin que exista defensa legal contra esta medida con excepción del
amparo contra leyes que cuentan con escasas posibilidades de ---
prosperar. Debido a este cambio cientos de administrados han -

tenida que cerrar por irremediables sus negoceios sin que exista -- tampoco una defensa legal contra ello. Es por lo anterior que -- sostengo que han tenido un notable retroceso los logros alcanzados hasta 1989, en materia de defensa del particular frente a la Administración Pública.

RECOMENDACIONES

- PRIMERA.-** Es conveniente que los logros obtenidos por la Doctrina y la Legislación Federal Administrativa en Materia de - Justicia Administrativa no tengan retrocesos, como los- que se observan en la "Miscelanea Fiscal" por ello, es- indispensable que se suprima el texto de los artículos- 123 y 124 del Código Fiscal de la Federación, y se dé de nueva cuenta oportunidad al particular para ajustar a - Derecho el Recurso Administrativo dentro del plazo de - cinco días.
- SEGUNDA.-** Es conveniente que se suprima el texto de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, y que se- permita al demandante ajustar a Derecho una demanda --- irregular, en lugar de desecharla o tenerla por no pre- sentada.
- TERCERA.-** Es conveniente que no se deje al particular en estado - de indefensión, mediante reformas a las Leyes Fiscales- tales como las contenidas en la denominada "Miscelanea- Fiscal de 1990", pues mediante tales reformas se cambia de régimen fiscal a contribuyentes y se les abruma con- obligaciones fiscales formales y substantivas propias - de los contribuyentes que cuentan con grandes recursos, obligándolos en muchos casos a cerrar sus negociacio- nes, pues no existe defensa contra este tipo de refor- mas políticas estatales implementadas a través de Refor- mas Legislativas, con excepción del amparo contra leyes.

CUARTA.- Es conveniente que la vía penal sólo se ejercite por parte del fisco, cuando haya un reiterado incumplimiento— de los particulares, pues no es conveniente dar el trato de delincuente común a una persona que está contribuyendo con su esfuerzo al desarrollo de la actividad económica del País, pues con ello se hace nugatorio el ejercicio de las defensas que integran la Justicia Administrativa— y tiene que decidirse la situación jurídica del administrado ante Organos Jurisdiccionales Penales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado es una organización jurídico-política, dotada de una población y asentada en un Territorio. Su Gobierno se ejerce a través de su organización jurídica-política, mediante la cual desarrolla tres funciones: La Legislativa, la Judicial y la Ejecutiva.

SEGUNDA.- En el Estado de Derecho, cada una de las tres funciones estatales se encuentran reguladas por normas jurídicas. Por ello, la actuación del Poder Ejecutivo que desarrolla la Administración Pública, se encuentra sujeta a controles jurídicos que integra la denominada Justicia Administrativa. Tales controles son: Los Recursos Administrativos, El Juicio Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo Directo e Indirecto.

TERCERA.- La atención de la esfera jurídica de los particulares se presenta dentro de un contexto general de relaciones jurídicas entre administración y administrado, en donde se desarrollan Procedimientos Administrativos que culminan con la emisión de Actos Administrativos, cuyos elementos subjetivos, objetivos o formales no siempre se encuentran ajustados a Derecho.

CUARTA.- El ejercicio de la primera defensa legal oponible a un Acto Administrativo, supuestamente ilegal, implica el ejercicio de un Recurso Administrativo, que es un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos subjetivos o intereses por un Acto Administrativo, con el que se busca obtener de la Administración Pública su reforma o revocación, pero por el cual se puede confirmar el acto de molestia.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, - S.A. México, 1983.

ACOSTA ROMERO MIGUEL Y
PIMENTEL GONGORA DAVID.

LEY DE AMPARO COMENTADA. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

ALCALA ZAMORA Y CASTILLO
NICETO.

CLINICA PROCESAL. Editorial -- Porrúa, S.A. México, 1982.

FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1964.

ARMIENTA CALDERON M.
GONZALO.

MODERNIZACION DE LA JUSTICIA -- FISCAL en Memorial del Tribunal de lo Contencioso del Estado de México. Año I No. 1. Julio-Sep-tiembre, Ciudad Toluca-México - 1988.

BIELSA RAFAEL.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I Editorial, Depalma. Buenos --- Aires, 1951.

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.

DERECHO PROCESAL. Tomo II, --- Editorial Cardenas Editor. --- México, 1969.

BURGOA IGNACIO.

EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

CANASI JOSE.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Volumen II. Editorial Depalma ES. AS.- Buenos Aires Argentina, 1984.

CARNELUTTI FRANCISCO.

INSTITUCIONES DEL NUEVO PROCESO CIVIL ITALIANO. Editorial - Busck. Barcelona, 1970.

CASTRO JUVENTINO V.

GARANTIAS Y AMPARO. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A.- México, 1969.

COUTO RICARDO.

TRATADO TEORICO PRACTICO DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO. Editorial Porrúa, S.A., México, - 1983.

CHIOVENDA GIUSEPPE.

INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. -- Madrid, 1936.

DELGADILLO GUTIERREZ
LUIS HUMBERTO.

ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Limusa. -- México, 1989.

En Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I No. 1, Julio-Septiembre 1988, Toluca-Estado de México.

DROMI JOSE ROBERTO.

INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1983.

FIORINI BARTOLOME A-MANUEL

DERECHO ADMINISTRATIVO. Primera Parte. Editorial Buenos Aires. México, 1969.

FIX ZAMUDIO HECTOR.

INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. Editorial El Colegio Nacional, México, 1983.

Algunas Relaciones Sobre la -- Suspensión de los Actos Reclamados en el Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal RCDI No. 2.

FRAGA GABINO.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Octava Edición. México, 1984.

GASCON Y MARIN JOSE.

GONZALEZ COSIO ARTURO.

EL JUICIO DE AMPARO. Segunda Edición. Editorial Porrúa, -- S.A. México, 1985.

GONZALEZ PEREZ JESUS.

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN-MEXICO. Editorial Instituto - de Investigaciones Jurídicas.- U.N.A.M. México, 1978.

GUASP JAIME.

DERECHO PROCESAL CIVIL. Tomo-I, Tercera Edición. Editorial Instituto de Estudios Políticos. México, 1967.

HERNANDEZ A. OCTAVIO.

CURSO DE AMPARO. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A.- México, 1983.

HERNANDEZ SOLIS.

ELEMENTOS DE LA SUSPENSION EN-LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RE-CLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Cárdenas Editor. México, 1975 del C sesquicentena-rio de la Instalación de la -- Suprema Corte de Justicia de - la Nación, 1925-1975.

JELLINEK GEORG.

TEORIA DEL ESTADO. Editorial-C.P. Continental, S.A. México, 1958.

MARIENHOFF MIGUEL S.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Editorial Ediciones Glem, S.A. Buenos Aires, - 1965.

MERKL ADOLFO.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Nacional México, 1980.

NAVA NEGRETE ALFONSO.

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1959.

ORENDAIN KUNDHARDT.

LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO EN LA OBRA COLECTIVA DE LA SUSPENSION DE LOS AUTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Cárdenas-Editor. México, 1975. Editada con Motivo del Sesquicentenario de la Instalación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OVALLE PAVELA JOSE.

DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Harper & Row Latinoamérica. México, 1980.

PALLARES EDUARDO.

DICCIONARIO TEORICO PRACTICO -- DEL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967.

PRIETO-CASTRO Y FERNANDIZ LEONARDO.

TRATADO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Aranzadi, Pamplona España, 1982.

RUIZ PEREZ TOMAS.

En Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo. Año I -- No. 1. Julio-Septiembre. Toluca-México, 1988.

Integración de los Tribunales-
Locales de lo Contencioso Admi-
nistrativo en Memorial del Tri-
bunal Contencioso Administrati-
vo del Estado de México. Año-
II No. 4, Abril-Junio. Toluca,
México, 1989.

SANTOFIMIO G. JAIME ORLANDO.

ACTO ADMINISTRATIVO PROCEDI-
MIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ. --
Editorial Instituto de Investi-
gaciones Jurídicas U.N.A.M. --
México, 1988.

SERRA ROJAS ANDRES.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Editó-
rial Porrúa, S.A. México, 1981.

SERRANO ROBLES ARTURO.

MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. -
Editorial Themis, México, 1988.

SCHMITT CARL.

DERECHO CONSTITUCIONAL. Editó-
rial La Nacional. México, 1980.

ZAMORA Y CASTILLO ALCALA,
CITADO POR COUTE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCE-
SAL CIVIL. Editorial Depalma.
Buenos Aires, 1964.

O T R A S F U E N T E S

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal.
- 3.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Fede-
ración.
- 4.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Fede-
ración.
- 5.- Código Fiscal de la Federación.

FUENTES EMEROGRAFICAS.

- 1.- Diario Oficial de la Federación de distinta-
tas fechas.
- 2.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Admi
nistrativo del Estado de México, diversos -
Tomos.
- 3.- Tres Revistas del Tribunal Fiscal de la Fede-
ración, diversos Tomos de las tres épocas.

JURISPRUDENCIAS.

Se citan diversas tesis y jurisprudencias de la Segunda Sala - de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales -- Colegiados de Circuito en Materia Administrativa visible en - Informes rendidos a la Suprema-Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente en distintos-años, así como en el Semanario-de la Federación.